

Bab 4

Pembangunan Administrasi

Keadaan Administrasi di Negara Berkembang

Pada bab terdahulu telah diuraikan ciri – ciri sistem pemerintahan di negara berkembang. Dapat disimpulkan bahwa membangun sistem administrasi tradisional menjadi sistem administrasi tradisional menjadi sistem administrasi modern yang mampu menyelenggarakan pembangunan merupakan salah satu tujuan administrasi pembangunan.

Untuk mewujudkannya diselenggarakan pembangunan administrasi (administrative development), atau pembaharuan administrasi (administrative reform). Keduanya sering kali tidak terlalu dibedakan dan menyangkut perubahan ke arah perbaikan, namun dapat dikatakan bahwa pembangunan administrasi (seperti juga istilah administrasi pembangunan) pada umumnya digunakan untuk negara berkembang, sedangkan pembaharuan administrasi tidak dilakukan hanya di negara berkembang, tetapi juga dapat diterapkan di negara yang berarti dari keadaan tidak ada atau amat buruk, dengan memperbaharui yang tidak perlu dari keadaan tidak ada atau amat buruk.

Untuk mengetahui pembangunan administrasi dibutuhkan perlu ditelusuri keadaan administrasi di negara berkembang pada umumnya. Dengan sendirinya negara berkembang tersebut luas kategorinya, dari yang sangat terbelakang (least developed) seperti banyak negara di Afrika, sampai yang sudah mendekati tahap maju seperti beberapa negara yang sekarang sudah disebut negara industri baru, misalnya Malaysia, Thailand, dan sebagian negara di Amerika Selatan.

Tingkat perkembangan administrasi di negara – negara berkembang dipengaruhi oleh berbagai faktor yang dapat disebut sebagai lingkungan administrasi. Lingkungan administrasi meliputi kondisi negara dan bangsa yang bersangkutan di bidang politik, ekonomi dan sosial.

Di bidang politik, lingkungan administrasi meliputi sistem politik yang dianut, keterkaitan antara

administrasi dengan pemegang kedaulatan dan kekuatan – kekuatan politik, partisipasi masyarakat dalam proses politik, derajat keterbukaan dan kebebasan mengeluarkan pendapat dan berserikat, kedudukan dan kekuatan hukum, serta perkembangan budaya dan kelembagaan politik pada umumnya. Dengan berbagai indikasi tersebut dapat digambarkan lingkungan administrasi dalam bidang politik.

Di bidang ekonomi, tercermin dalam sistem ekonomi yang dianut, apakah ekonomi terbuka dan tertutup, ekonomi pasar atau ekonomi yang didominasi oleh pemerintah, tingkat perkembangan ekonomi yang diukur dari tingkat pendapatan atau perkembangan struktur produksi dan ketenagakerjaan, tingkat pertumbuhan, kemantapan atau stabilitas ekonomi; tingkat kesejahteraan atau pemerataan pendapatan, perkembangan kelembagaan ekonomi, serta penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Di bidang sosial, banyak indikator yang telah dikembangkan di bidang pendidikan, seperti tingkat melek huruf dan partisipasi pendidikan di berbagai jenjang pendidikan; di bidang kesehatan, seperti usai harapan hidup, tingkat mortalitas ibu yang melahirkan atau bayi yang dilahirkan, derajat gizi masyarakat, kehidupan keagamaan, di bidang kependudukan seperti pertambahan penduduk dan distribusi kependudukan menurut berbagai ukuran antara lain gender, spasial, usia dan sebagainya; perkembangan kelembagaan sosial budaya; serta aspek – aspek sosial budaya lain yang luas seperti nilai – nilai budaya tradisional dan modern, antara lain sikap terhadap (etos) kerja, kedisiplinan, dan lain sebagainya.

Dengan mengenali berbagai indikator itu kita akan memperoleh gambaran mengenai lingkungan administrasi di suatu negara, baik negara maju maupun negara berkembang. Lingkungan administrasi di negara berkembang akan memberikan gambaran keadaan yang tidak terlalu menguntungkan bagi bekerjanya administrasi. Sebaliknya, administrasi yang terbelakang, artinya yang

tidak memenuhi persyaratan – persyaratan bagi administrasi yang seharusnya, akan memperburuk keadaan atau lingkungannya. Hubungan timbal balik antara administrasi dan lingkungan ini amat besar intensitasnya dalam administrasi negara dibanding jenis administrasi lainnya.

Dengan sendirinya pengkajian yang mendalam mengenai keadaan administrasi di negara berkembang dalam berbagai kategori perlu dilakukan oleh pelajar ilmu administrasi yang ingin mendalami administrasi pembangunan. Namun, sebagai pengantar, mengenal karakteristik umum yang menunjukkan pola administrasi di negara berkembang telah cukup bermanfaat, sebagai dasar pengetahuan untuk dikembangkan lebih lanjut.

Seperti telah dikemukakan pada bab sebelumnya, pendekatan untuk telaah pembangunan atau pembaharuan administrasi akan dilakukan dari sisi administrasi sebagai organisasi pemerintahan. Pendekatan ini sama dengan apa yang dikatakan oleh Jreisat (1991), bahwa fokus dari sistem administrasi sebagai organisasi pemerintahan. Pendekatan ini sama dengan apa yang dikatakan oleh Jreisat (1991), bahwa fokus dari sistem administrasi negara sebagai unit analisis cenderung terkonsentrasi pada birokrasi, baik sebagai institusi nasional maupun dalam hubungan dengan lingkungannya. Yang dimaksud dengan birokrasi disini adalah tingkatan nasional dari administrasi, yang memperlihatkan ciri – ciri yang bersifat umum (overall) yang mempengaruhi pelayanan publik yang bersifat tradisional serta pengelolaan pembangunan sosial ekonomi di negara berkembang.

Studi awal mengenai analisis administrasi dalam perkembangannya, kira – kira conunterpart teori Rostow di bidang ekonomi, diberikan oleh Riggs (1964). Ia menggambarkan taraf – taraf perkembangan administrasi mulai dari tingkat terbelakang sampai yang paling maju.

Riggs mengemukakan suatu teori yang dikenal sebagai the theory of prismatic society, di mana ia menempatkan fase transisi dalam perkembangan suatu masyarakat sebagai prismatic society, yang apabila ditarik garis linear terletak antara apa yang dinamakan sebagai fused society untuk masyarakat tradisional dan diffracted society untuk masyarakat yang lebih maju. Istilah – istilah tersebut dipinjamnya dari ilmu pengetahuan eksakta, khususnya ilmu fisika dengan menggunakan sifat – sifat yang dimiliki suatu prisma terhadap cahaya. Model birokrasi pada masyarakat yang prismatis disebutkan sebagai bureau atau sala model dan untuk masyarakat tradisional atau fused society model administrasinya disebut chamber, sedangkan untuk masyarakat yang telah maju atau diffracted diberinya istilah office.

Riggs melandaskan teorinya itu atas dasar tingkatan fungsionalisasi yang telah berkembang di dalam

suatu masyarakat. Di dalam fused society, fungsi – fungsi tersebut masih terpusat dan sistem organisasinya belum berkembang, sedangkan di dalam diffracted society fungsi – fungsi tersebut telah terpecah dan organisasinya telah berkembang. Model prisma menunjukkan masa transisi dan berada di antaranya, dan merupakan model dari birokrasi di banyak negara berkembang.

Menurut Heady (1995) untuk kepentingan kajian mengenai pembangunan administrasi ada baiknya dipelajari gambaran wajah (features) administrasi yang bersifat umum (common) di negara berkembang. Heady menunjukkan ada lima ciri administrasi yang indikasinya ditemukan secara umum di banyak negara berkembang.

Pertama, pola dasar (basic pattern) administrasi publik atau administrasi negara bersifat jiplakan (imitative) daripada asli (indigenous). Negara – negara berkembang, baik negara yang pernah dijajah bangsa Barat maupun tidak, cenderung meniru sistem administrasi Barat. Negara yang pernah dijajah pada umumnya mengikuti pola negara yang menjajahnya. Kingsley seperti dikutip oleh Heady menyatakan bahwa di negara bekas jajahan, pengorganisasian jawatan – jawatan, perilaku birokrat, bahkan penampilannya mengikuti karakteristik penjajahnya, dan merupakan kelanjutan dari administrasi kolonial. Administrasi kolonial itu sendiri diterapkan hanya di daerah jajahan dan tidak di negara asalnya sendiri. Sehingga, berbeda dengan administrasi di negara penjajahnya, administrasi kolonial bersifat elitis, otoriter, menjauh (aloof) atau jauh dari masyarakat dan lingkungannya, serta paternalistik. Pola administrasi kolonial ini diwarisi oleh administrasi di negara – negara yang baru merdeka bahkan sampai sekarang masih menjadi ciri birokrasi di banyak negara berkembang.

Kedua, birokrasi di negara berkembang kekurangan (deficient) sumber daya manusia terampil untuk menyelenggarakan pembangunan. Kekurangan ini bukan dalam arti jumlah tetapi kualitas. Dalam jumlah justru sebaliknya, birokrasi di negara berkembang mengerjakan orang lebih dari yang diperlukan (overstaffed). Yang justru kurang adalah administrator yang terlatih, dengan kapasitas manajemen (management capacity), keterampilan – keterampilan pembangunan (development skills), dan penguasaan teknis (technical competence) yang memadai. Pada umumnya keadaan ini mencerminkan kondisi atau taraf pendidikan suatu negara. Namun, tidak selalu berarti terkait dengan kurangnya fasilitas pendidikan atau orang – orang yang berijazah. Heady menunjukkan kasus India dan Mesir, yang memiliki banyak tenaga berpendidikan tinggi, tetapi menganggur. Dari data yang kita ketahui keadaan itu juga berlaku di Indonesia dewasa ini (Kartasmita, 1995f). Kondisi yang demikian, yakni pengangguran orang berpendidikan cukup tinggi, seringkali disebabkan oleh pendidikan yang tidak

sesuai dengan kebutuhan pembangunan atau dihasilkan oleh lembaga pendidikan yang tidak berkualitas (marginal institutions).

Ketiga, birokrasi lebih berorientasi kepada hal-hal lain dari pada mengarah kepada yang benar-benar menghasilkan (production directed). Dengan kata lain, birokrat lebih berusaha mewujudkan tujuan pribadinya dibanding pencapaian sasaran-sasaran program. Riggs (1964) menyatakannya sebagai preferensi birokrat atas kemanfaatan pribadi (personal expediency) ketimbang kepentingan masyarakat (public-principled interest). Dari sifat seperti ini lahir nepotisme, penyalahgunaan kewenangan, korupsi, dan berbagai penyakit birokrasi, yang menyebabkan aparat birokrasi dinegara berkembang pada umumnya memiliki kredibilitas yang rendah, dan dianggap tidak mengenal etika. Di banyak negara berkembang, korupsi telah merajalela sedemikian rupa sehingga menjadi fenomena yang sangat prevalent dan diterima sebagai sesuatu yang wajar, atau menurut istilah Heady sanctioned by social mores dan semi institutionalized.

Keempat, adanya kesenjangan yang lebar antara apa yang dinyatakan atau yang hendak ditampilkan dengan kenyataan (discrepancy between form and reality). Riggs (1964) menyebutkan fenomena umum ini sebagai formalisme, yaitu gejala yang lebih berpegang kepada wujud-wujud dan ekspresi-ekspresi formal dibanding yang sesungguhnya terjadi. Hal ini tercermin dalam penetapan perundang-perundangan yang tidak mungkin dilaksanakan, peraturan-peraturan yang dilanggar sendiri oleh yang menetapkan, memusatkan kekuasaan meskipun resminya ada desentralisasi dan pendelegasian kewenangan, melaporkan hal yang baik-baik dan tidak mengetengahkan keadaan yang tidak baik atau masalah yang sesungguhnya dihadapi. Bahkan tidak jarang memalsukan atau memanipulasi data untuk memberi gambaran yang menguntungkan.

Kelima, birokrasi dinegara berkembang acap kali bersifat otonom, artinya lepas dari proses politik dan pengawasan masyarakat. Ciri ini merupakan warisan administrasi kolonial yang memerintah secara absolut, atau sikap feodal dalam zaman kolonial yang terus hidup dan berlanjut setelah merdeka. Di banyak negara berkembang, pada awalnya orang yang paling terpelajar atau elite bangsa yang bersangkutan memang berkumpul di birokrasi, sehingga kelompok di luar itu sulit dapat menandingi birokrasi dalam pengetahuan mengenai pemerintahan dan akibatnya pengawasan menjadi tidak efektif.

Terhadap analisis dari Heady ini dapat ditambahkan dua karakteristik hasil pengamatan Wallis (1989). Pertama, di banyak negara berkembang birokrasi sangat dan makin bertambah birokratik. Departemen-

departemen, badan-badan, dan lembaga-lembaga birokrasi berkembang terus. Juga berkembang dan berperan besar badan-badan para-statal yakni badan-badan usaha negara, yang umumnya bekerja tidak efisien. Kedua, unsur – unsur nonbirokratik sangat berpengaruh terhadap birokrasi. Misalnya hubungan keluarga dan hubungan – hubungan primordial lain, seperti suku dan agama, dan keterkaitan politik (political connections) mempengaruhi birokrasi, yang sangat bertentangan dengan asas birokrasi yang baik (misalnya menurut kriteria Weber).

Pembaharuan Administrasi

Keadaan tersebut diatas ingin diperbaiki melalui pembangunan administrasi. Banyak konsep dikembangkan dalam pembangunan atau pembaharuan administrasi (untuk negara berkembang kedua istilah tersebut seringkali dapat digunakan untuk maksud yang sama). Di antaranya, pengkajian paling awal dan banyak menjadi rujukan para pakar administrasi pembangunan selanjutnya adalah konsep dari Riggs juga. Menurut Riggs (1966), pembaharuan administrasi merupakan suatu pola yang menunjukkan peningkatan efektivitas pemanfaatan sumber daya yang tersedia untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Birokrasi itu sendiri, menurut penglihatan Riggs, merupakan sebuah organisasi yang konkrit, terdiri dari peran – peran yang bersifat hirarkis dan saling berkaitan, yang bertindak secara formal sebagai alat (agent) untuk suatu kesatuan (entity) atau sistem sosial yang lebih besar. Dengan demikian, menurut pandangan ini, tujuan dari birokrasi itu sendiri. Atas dasar itu, maka kebertanggungjawaban (accountability) dari birokrasi dalam menjalankan tugas mewujudkan tujuan sangat esensial sifatnya. Oleh karena itu, pembaharuan administrasi akan berkaitan erat dengan peningkatan kebertanggungjawaban dalam proses pengambilan keputusan, atau dalam hal bagaimana sumber daya instrumental dimobilisasi untuk mencapai tujuan.

Riggs melihat pembaharuan administrasi dari dua sisi, yaitu perubahan struktural dan kinerja (performance). Secara struktural Riggs menggunakan diferensiasi struktural sebagai salah satu ukuran. Pandangan ini didasarkan atas kecenderungan peran – peran yang makin terspesialisasikan (role specialization) dan pembagian pekerjaan (division of labor) yang makin tajam dan intens dalam masyarakat modern. Secara khusus Riggs menganalisis diferensiasi politik dan administrasi dalam proses pengambilan keputusan yang dipandang sebagai indikator perkembangan ke arah modernisasi. Dalam konteks ini, ia melihat berkembangnya kelompok – kelompok kepentingan, partai – partai politik dan organisasi – organisasi masyarakat, lembaga – lembaga

perwakilan, lembaga – lembaga peradilan khusus, sebagai ciri penting dalam proses pembaharuan administrasi.

Mengenai kinerja, Riggs menekankan sebagai ukuran bukan hanya kinerja seseorang atau suatu unit, tetapi bagaimana peran dan pengaruhnya kepada kinerja yang lain atau organisasi secara keseluruhan. Ia menekankan pentingnya kerjasama dan teamwork, dan membedakan kinerja perorangan (personal performance) dengan kinerja bersama (social performance).

Riggs juga membedakan antara hasil (accomplishment) dengan upaya yang dilakukan (endeavour). Dalam pembaharuan administrasi, perhatian lebih dicurahkan pada upaya, bukan semata – mata hasil. Contohnya petugas pajak yang menarik pajak dan kelompok orang – orang kaya dengan mudah akan memperoleh hasil lebih besar dibandingkan dengan petugas yang bertanggungjawab menarik pajak dari lapisan yang rendah pendapatannya.

Dua aspek kinerja yang menjadi ukuran adalah efektivitas dan efisiensi. Efektifitas berkaitan dengan seberapa jauh sasaran telah tercapai, dan efisiensi menunjukkan bagaimana mencapainya, yakni dibanding usaha, biaya, atau pengorangan yang harus dikeluarkan.

Riggs kemudian mempelajari lebih lanjut hubungan antara tingkat diferensiasi dan tingkat kinerja dalam konteks paradigma prismatic society-nya. Dengan teori – teorinya itu, sistem yang maju atau diffracted adalah yang skala diferensiasi dan kinerjanya tinggi, sedangkan sistem yang agak terdiferensiasi dan kinerjanya rendah adalah prismatic, yaitu birokrasi umumnya di negara berkembang.

Wallis (1989) mengartikan pembaharuan administrasi sebagai induced, permanent improvement in administration. Dari batasan ini ada tiga aspek, yakni :

- (1) Perubahan harus merupakan perbaikan dari keadaan sebelumnya.
- (2) Perbaikan diperoleh dengan upaya yang disengaja (deliberate) dan bukan terjadi secara kebetulan atau tanpa usaha.
- (3) Perbaikan yang terjadi bersifat jangka panjang dan tidak sementara, untuk kemudian kembali legi ke keadaan semula.

Esman (1995) dalam sebuah analisis yang lebih mutakhir mengenai keadaan administrasi di negara berkembang menunjukan bahawa upaya memperbaiki kinerja birokrasi negar harus meliputi ketanggapan (*responsiveness*) terhadap pengawasan politik, efisiensi dalam penggunaan sumberdaya, dan efektivitas dalam pemberian pelayanan. Untuk itu perbaikan meliputi peningkatan keterampilan atau penguasaan teknologi

informasi dan manajemen finansial, pengaturan atau pengelompokan kembali (*realignment*) fungsi-fungsi , sistem insentif, memmanusiakan manajemen (*humanising management*), dan mendorong partisipasi yang seluas-luasnya dalam pengambilan keputusan, serta cara rekrutmen yan harus lebih bersifat representatif.

Sementara itu, di dunia maju berkembang kritik-kritik terhadap peranan birokrasi yang makin besar sebagai akibat dari apa yang disebut Esman sebagai *activist state*. Persoalannya mengarah bukan semata-mata pada besar kecilnya birokrasi, tetapi pada peningkatan kualitas pelayanan serta kepekaan terhadap aspriasi masyarakat dan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan. (Mengenai hal lihat kembali uraian mengenai perkembangan pemikiran dalam ilmu administrasi negara pada Bab 2).

Pembangunan administrasi di negara berkembang pada umumnya dilkukan mengikuti pola yang dikembangkan di negara maju, baik sistem yang diterapkan di negara berkembang melalui berbagai bentuk bantuan teknik yang biasanya berada di bawah judul “pengemabangan kelembagaan” (*institution building*). Banyak program pembangunan kelembagaan birokrasi di negara berkembang dibantu dengan para ahli, beasiswa, dan pembiayaan oleh negara-negara maju, lembaga-lembaga internasional seperti badan-badan Perserikatan Bangsa-Bangsa dan Bank Dunia, serta organisasi-organisasi swasta seperti Ford Foundation dan Rockefeller Foundation.

Dengan berbagai program tersebut dan melalui literatur dan studi-studi perbandingan, negara-negara berkembang mengadopsi prinsip-prinsip administrasi modern dan menerapkan ke dalam sistemnya.

Yang terjadi adalah suatu *bybird* dari sistem yang diadopsi dan luar dan kebiasaan lama yang masih tidak mudah dilepaskan.

Sejak awal telah dijelaskan oleh pakar, bahwa tantangan utama pembangunan lebih bersifat administratif daripada ekonomi, dan bukan pula kekurangan sumber daya alam (Stone, 1996). Oleh karena itu, pembangunan atau pembaharuan administrasi menjadi bagian penting dalam program pembangunan di hampir semua negara berkembang.

Dengan asumsi bahwa birokrasi harus berperan aktif mengisi ke *vacum*-an karena kekuatan-kekuatan pembangunan lain dalam masyarakat tidak ada atau belum berkembang, maka birokrasi di negara berkembang tumbuh cepat. Pertumbuhan itu lebih dalam arti fisik dibanding kualitas. Artinya, organisasi berperan besar dalam penetapan tujuan (*objectives setting*), pengendalian, pengaturan, pemeliharaan stabilitas, dan segala kegiatan

lain yang berkenaan dengan segenap aspek kehidupan masyarakat.

Di bidang ekonomi, peranan pemerintah bukan hanya dalam pengaturan atau penetapan kebijaksanaan, namun juga langsung dalam pelaksanaan sebagai pelaku aktif. Fungsi pelaku aktif ini dilaksanakan antara lain melalui *para statal* atau Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Di Nigeria saja, sesudah kemerdekaan telah dibentuk 800 BUMN (Baker, 1995). Di Indonesia pada awal PJP I, terdapat 186 BUMN (Lampiran Pidato Kenegaraan Presiden RI 16 Agustus 1994). Akibatnya, birokrasi pemerintah tidak dapat lagi berfungsi sebagai motor pembangunan, bahkan sering kali lebih menjadi penghambat. Di bidang ekonomi, keadaan ini mengakibatkan pertumbuhan ekonomi menjadi lambat, atau jika pun ada pertumbuhan dapat menciptakan jurang kesenjangan dan kepincangan, karena hanya yang dekat dengan kekuasaan (*privileged few*) yang menikmati kesempatan untuk memanfaatkan peluang. Di banyak negara bahkan pertumbuhan ekonomi berhenti sama sekali. Negara-negara berkembang makin terlibat lanjutannya, negara-negara berkembang makin tergantung kepada negara maju.

Di bidang politik, dominasi negara cenderung makin kuat sehingga mengekang pertumbuhan demokrasi dan tidak mendorong partisipasi masyarakat yang luas dalam pembangunan. Keadaan politik yang demikian memperburuk kondisi perekonomian karena pengambilan keputusan tidak transparan, sumber daya yang langka tersedot ke luar dari proses pembangunan, rente ekonomi merajalela, dan tidak berkembangnya prakarsa individu yang amat penting untuk menumbuhkan dinamika ekonomi.

Rondinelli (1993), mengkritik pendekatan yang dilakukan oleh negara-negara maju dan lembaga-lembaga internasional. Ia melihat kedua pendekatan yang digunakan, yaitu mengalihkan dan menerapkan teknik dan prosedur administrasi dari negara maju ke negara berkembang serta pendekatan modernisasi politik, terbukti tidak mencapai hasil seperti yang dikehendaki. Ia mengutip Siffin (1997) yang mengatakan bahwa sistem yang berhasil di negara maju belum tentu berhasil di negara-negara berkembang karena nilai-nilainya berbeda. Oleh karena itu, Rondinelli mengusulkan suatu pendekatan yang disebutnya *adaptive administration*. Ia menekankan pentingnya fleksibilitas dan inovasi dalam administrasi pembangunan, sebab kebijaksanaan-kebijaksanaan pembangunan sangat kompleks dan penuh ketidakpastian.

Sementara itu, menjelang dasawarsa 90-an, sistem komunisme yang menerapkan dominasi negara secara sangat ekstrim, runtuh. Bersamaan dengan itu dunia bergerak menuju zaman baru, yaitu era keterbukaan global

atau globalisasi yang dilandasi oleh arus liberalisasi perdagangan. Dalam kondisi demikian, untuk dapat selamat (*survive*), daya saing harus ditingkatkan. Untuk itu, efisiensi harus ditingkatkan dan proteksi ekonomi yang menandai perekonomian dunia, khususnya ekonomi negara berkembang pada dasawarsa-dasawarsa sebelumnya, harus ditiadakan.

Pengalaman empiris negara-negara industri baru juga menunjukkan bahwa strategi melepaskan dominasi negara atas ekonomi dan mengikuti prinsip-prinsip pasar dengan ekspor sebagai pacuan telah membuahkan hasil seperti tercermin dalam tingkat pertumbuhan dan taraf kesejahteraan yang meningkat dengan pesat. Oleh karena itu, berkembang arus *de-etatisme*, yang dikenal dengan sebutan deregulasi dan debirokratisasi. Dalam hal ini peranan pemerintah dalam pengaturan dan keterlibatan langsung dipangkas menjadi seminimal mungkin atau hanya sepanjang yang diperlukan. Upaya ini merupakan bagian dari penyerasian struktural (*structural adjustment*), yang meliputi pelepasan usaha-usaha negara kepada masyarakat, pelapasan mekanisme pengendalian harga-harga, peniadaan aturan-aturan yang menghambat kegiatan dunia usaha, dan pengurangan peran pemerintah secara langsung dalam ekonomi dan kehidupan masyarakat pada umumnya.

Dalam alur pikir tersebut di atas, pembaharuan administrasi sebagai lanjutan dari pembangunan administrasi, meliputi hal-hal sebagai berikut.

Privatisasi dan Ko-produksi

Privatisasi merupakan pergeseran dari usaha yang dilakukan atau dimiliki oleh pemerintah ke swasta. Sebagai hasilnya, akan berkurang kecenderungan membesarnya peran pemerintah, pengendalian negara (*state control*) dan anggaran pemerintah. Selain itu juga akan mengurangi beban pemerintah terhadap aspek-aspek manajemen yang terlalu rinci (mikro) dan mengurangi keperluan subsidi. Pemilik baru akan dapat melanjutkan usaha sesuai dengan kondisi pasar, mengadakan perampingan, dan menghindari campur tangan yang tidak ada hubungannya, seperti yang biasa ada pada birokrasi pemerintah. Secara keseluruhan hal itu akan meningkatkan efisiensi.

Namun, privatisasi tidak selalu merupakan jalan yang mudah ditempuh, antara lain karena peraturan tidak mudah diubah atau adanya kehendak bahwa pemerintah harus bertanggung jawab atas pelayanan umum. Selain itu, acap kali ada kebutuhan untuk melindungi atau memberi subsidi kepada kalangan masyarakat berpenghasilan rendah. Dengan demikian, ditempuh jalan tengah, antara keterlibatan penuh pemerintah dengan privatisasi, yaitu mengontrolkan beberapa kegiatan pemerintah kepada

pihak lain yang mampu, berpengalaman, dan berspesialisasi dalam bidang yang bersangkutan. Atau dapat dilakukan usaha bersama antara pemerintah dan swasta. Seperti dalam bidang kelistrikan. Ini disebut ko-produksi atau *co-production* (Caiden, 1991.)

Debirokratisasi

Dalam rangka itu, debirokratisasi merupakan usaha perampingan dan penyederhanaan birokrasi publik. Privatisasi dan ko-produksi merupakan bagian dari usaha besar untuk mengurangi intervensi pemerintah dan pengaturan yang birokratis.

Debirokratisasi meliputi penyempurnaan dalam pengambilan keputusan dan kebijaksanaan publik, perampingan organisasi pemerintah, dekonsentrasi kewenangan, peningkatan produktivitas sektor publik, penyederhanaan dan rasionalisasi proses administrasi, penyederhanaan pola perizinan (seperti *one stop service*), diverifikasi dan desentralisasi sistem pelayanan publik, dan banyak hal lagi yang dilakukan untuk membuat birokrasi menjadi makin efisien dan efektif dengan kinerja yang tinggi.

Reorganisasi

Berbagai kebutuhan untuk memperbaiki efisiensi dan efektivitas dalam kinerja birokrasi seperti di kemukakan di atas, memerlukan pengorganisasian birokrasi. Fungsi-fungsi harus di tata kembali sesuai dengan peran baru pemerintah. Salah satu kunci dalam reorganisasi adalah desentralisasi.

Pendelegasian wewenang dan tanggung jawab sampai ke tingkat yang paling dekat dengan masyarakat sangat penting dalam kehidupan masyarakat modern yang dinamis, kompleks dan penuh perubahan. Untuk itu, aparat birokrasi di lapisan bawah harus diberdayakan.

Perubahan Sikap Birokrasi

Pembaharuan administrasi memerlukan sikap mendasar dan birokrasi. Patologi birokrasi di berbagai negara berkembang menunjukkan adanya kecenderungan mengutamakan kepentingan sendiri (*self-serving*), mempertahankan *status-quo* resisten terhadap perubahan, cenderung terpusat (*centralised*), dan dengan kewenangannya yang besar sering kali memanfaatkan kewenangannya itu untuk kepentingan sendiri.

Oleh karena itu, seperti dikemukakan di atas penyempurnaan aparaturnya negara acap kali menjadi program pembangunan di banyak negara yang sedang membangun.

Dari berbagai penelitian diketahui betapa tidak mudahnya melaksanakan pembaharuan di bidang administrasi negara. Sebabnya adalah pendekatan yang sering kali bersifat formal struktural, yaitu kepada penataan organisasi dan fungsi-fungsi. Yang sesungguhnya amat penting, tetapi lebih sulit dilakukan, adalah pembaharuan pada sisi nilai-nilai yang membentuk manusia-manusia birokrat. Internalisasi nilai-nilai ini yang oleh Riggs (1996) disebut, *introjection*, merupakan kunci terhadap peningkatan kinerja birokrasi. Terutama yang perlu menjadi perhatian adalah memperbaiki sikap birokrasi dalam hubungan dengan masyarakatnya. Di dalamnya terkandung berbagai unsur, antara lain sebagai berikut (Kartasmita, 1995b).

Pertama, birokrasi harus membangun partisipasi rakyat. Pengalaman banyak negara menunjukkan bahwa untuk berhasilnya pembangunan, partisipasi rakyat amat diperlukan. Partisipasi rakyat pada lapisan bawah (*grassroots*) yang efektif adalah apabila diselenggarakan secara bersama dalam lingkup kelompok-kelompok masyarakat (*local communities*). Bentuk dan cara partisipasi seperti itu akan menghasilkan sinergi dan manfaat ekonomi yang dapat dinikmati oleh semua orang yang ikut serta di dalamnya. Merupakan tugas birokrasi untuk merangsang terjadinya partisipasi dan kegiatan kelompok masyarakat serupa itu dalam rangka membangun masyarakat yang maju dan mandiri.

Kedua, birokrasi hendaknya tidak berorientasi kepada yang kuat, tetapi harus lebih kepada yang lemah dan kurang berdaya (*the under privileged*). Sikap pemilihannya ini hanya akan ada kalau ada pemahaman dan kepedulian akan masalah yang dihadapi oleh rakyat di lapisan bawah. Untuk itu, hambatan psikologis harus diatasi karena birokrasi banyak negara berkembang (terutama di lapisan atas yang justru menentukan) umumnya merupakan kelompok elite suatu bangsa, yang tidak selalu tanggap dan mudah menyesuaikan atau mengasosiasikan diri dengan rakyat miskin dan terbelakang.

Ketiga, peran birokrasi harus bergeser dari mengendalikan menjadi mengarahkan dan dari memberi menjadi memberdayakan (*empowering*). Ini merupakan konsep yang amat mendasar, dan untuk negara di mana hubungan birokrasi dengan rakyat bersifat paternal (*patronizing*) memerlukan penyesuaian budaya birokrasi yang cukup hakiki.

Keempat, mengembangkan keterbukaan (*transparency*) dan kebertanggungjawaban (*accountability*). Yang acap kali membuat birokrasi jauh dari masyarakat atau masyarakat yang harus dilayanainya jauh dari birokrasi adalah ketertutupan. Sebagai akibat ketertutupan, masalah masalah dan pikiran-pikiran pembaharuan dan tidak mudah diterima. Juga ada kecemburuan terhadap

jabatan yang dipegang dan rasa keengganan untuk berbagi pengalaman dan kewenangan. Ketertutupan juga adalah untuk menyembunyikan ketidakmampuan dan menggambarkan keengganan menerima kritik. Mengembangkan sikap keterbukaan dengan demikian amat penting dalam upaya menyempurnakan birokrasi. Keterbukaan akan merangsang perbaikan melalui saling silang gagasan (*cross fertilization*).

Berkaitan dengan keterbukaan adalah keberanggungjawaban (*accountability*), yang oleh Riggs (1996) ditekankan sebagai hakikat dari upaya pembaharuan administrasi. Ketertutupan menyebabkan birokrasi menjadi sulit dimintai pertanggungjawaban. Padahal birokrasi bukan kekuasaan yang berdiri sendiri, melainkan alat untuk mencapai tujuan yang lebih besar sehingga tidak-tanduknya harus selalu dapat diawasi dan dipertanggungjawabkan. Pertanggungjawaban itu dalam konsep birokrasi yang lama bersifat hirarkis dari bawah ke atas di dalam struktur organisasi. Dalam kehidupan masyarakat yang makin canggih dan terbuka, masyarakat menuntut agar setiap pejabat siap menjelaskan dan dapat mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya kepada publik. Kebijakan-kebijaksanaan publik dituntut agar transparan dan dapat dipertanggungjawabkan, serta menguntungkan rakyat banyak. Kesemua itu membutuhkan perubahan sikap dari birokrasi yang sifatnya mendasar. Pembaharuan administrasi yang demikian akan menghasilkan birokrasi yang makin tanggap dalam menghadapi tantangan dan lebih tangkas dalam memanfaatkan peluang dan mengatasi masalah. Tetapi juga makin peka terhadap kebutuhan, tuntutan, dan dinamika masyarakat. Oleh karena itu, pembaharuan administrasi harus juga meliputi etika birokrasi.

Etika Birokrasi

Uraian di atas menunjukkan pentingnya perhatian dan komitmen terhadap etika dalam administrasi pembangunan. Sebagaimana diuraikan pada Bab 2, masalah etika dalam administrasi adalah masalah yang menjadi kepedulian dan keprihatinan para pakar di bidang ini. Ia menjadi masalah di negara yang paling maju sekalipun, yakni di negara seperti Amerika Serikat, yang telah berdiri selama dua seperempat abad, konstitusi dan gagasan-gagasan idealnya menjadi contoh bagi konstitusi dan gagasan dasar banyak negara lain, serta administrasinya juga menjadi rujukan administrasi di banyak negara lain. Negara-negara lain yang telah maju, seperti Inggris, Prancis, dan Jepang, juga mengalami masalah yang sama, yaitu persoalan dalam etika birokrasinya. Di negara-negara itu birokrasi diandalkan menjadi pelindung dan pengayom masyarakat, bersifat jujur dan adil, dan keseluruhan sistemnya diarahkan untuk menjamin adanya hal itu. Namun, ternyata mereka tetap

www.ginandjar.com

saja menghadapi masalah yang dalam birokrasinya, yang terlihat dari banyaknya masalah etika yang melibatkan birokrasi mereka. Dengan latar belakang pandangan itu, adalah wajar apabila di negara yang baru membangun ditemukan pula masalah-masalah yang sama. Bahkan di negara berkembang masalah etika ini prosorsinya jauh lebih besar. Sebabnya antara lain adalah:

Pertama, belum tercipta tradisi administrasi yang baik, yang menjaga timbulnya masalah etika seminimal mungkin. Negara berkembang sedang mengembangkan administrasi yang sesuai dengan kebudayaannya, tetapi mengikuti kaidah-kaidah yang berlaku umum. Negara-negara itu tidak mempunyai banyak rujukan, karena tidak dapat melanjutkan administrasi yang berasal dari masa kolonial, yang tujuan keberadaannya berbeda dengan administrasi dalam negara merdeka. Juga tidak bisa meniru begitu saja administrasi yang sudah “matang” di negara maju, karena adanya perbedaan pada tingkat kemajuan ekonomi dan social, serta latar belakang budaya.

Kedua, adanya keterbatasan sumber daya, yang menyebabkan pengembangan administrasi yang baik tidak bisa cepat berjalan. Keterbatasan itu baik dalam hal sumber dana maupun sumber daya manusia (SDM). SDM administrasi sangat terbatas kualitas, kompetensi, dan profesionalismenya. Keadaan itu diperberat oleh imbalance yang rendah karena keterbatasan dana pemerintah.

Ketiga, administrasi hidup dalam suatu system politik, dan di banyak negara berkembang system politik sendiri masih berkembang. Baru belakangan ini saja negara-negara berkembang berupaya menerapkan dengan sungguh-sungguh prinsip-prinsip demokrasi kedalam sistem politiknya. Itupun masih banyak ragam dan masalahnya. Dalam keadaan demikian, administrasi secara politis berperan lebih besar dibandingkan dengan dinegara yang system demokrasinya lebih maju. Peran politik yang besar itu, acap kali tidak diimbangi dengan keberanggungjawaban (*accountability*) kepada rakyat, seperti layaknya dalam system demokrasi. Dalam suasana demikian, alokasi kekuasaan berjalan secara tertutup, dan tidak terkendali oleh system konstitusi, system demokrasi, dan system hokum. Dengan sendirinya, system seperti itu (atau ketiadaan sistem yang juga merupakan system tersendiri) akan mengabaikan etika dan menjadi lahan subur bagi berkembangnya penyalahgunaan kekuasaan, kolusi, korupsi dan sebagainya.

Dengan demikian, masalah etika dalam administrasi negara yang sedang membangun jauh lebih rumit dibandingkan dengan masalah etika dinegara maju, yang juga sudah cukup rumit. Dengan kata lain, variabelnya lebih luas dan ketidakpastiannya lebih besar.

Dalam rangka membangun etika birokrasi, harus diupayakan untuk menerapkan kedua pendekatan baik

yang bersifat teleologis maupun deontologis. Birokrasi harus terdiri atas manusia-manusia yang berkarakter. Karakter yang dilandasi sifat-sifat kebajikan akan menghasilkan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang menguntungkan masyarakat dan mencegah tujuan menghalalkan segala cara. Karakter ini harus ditunjukkan dengan menghayati nilai-nilai kebenaran dan kebajikan yang mendasar.

Seperti yang dicita-citakan oleh kaum administrasi baru, birokrasi harus pula memiliki semangat keadilan sosial, yang tercermin dalam keberpihakan kepada yang lemah dalam kebijaksanaan-kebijaksanaan dan tindakan-tindakannya. Selanjutnya seperti dianjurkan oleh pandangan regime value, birokrasi harus berpegang teguh kepada konstitusi dan segenap ketentuan pelaksanaannya. Sebaliknya, birokrasi harus menentang habis-habisan setiap upaya yang tidak konstitusional apalagi yang bertentangan dengan konstitusi.

Selain itu, birokrasi juga harus berorientasi pada hasil (result oriented). Kebijakan dan tindakannya harus menjamin hasil yang terbaik buat masyarakat. Ia harus mendahulukan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi. Seperti telah banyak diuraikan di atas, ini bukan hanya karena idealisme saja, tetapi menjadi bahasan yang luas dalam dunia akademik. Stahl (1994) misalnya menyatakan *The ideal public servant,....., is one who thinks in terms of the general welfare, the overall good, the long-range effect an action might have. He resists the temptation to respond just to the group or individual pressing a case before him; he must first of all, be well enough informed to be aware of other interest and to make certain that all interests are taken into consideration in any decision making.*

Deregulasi dan Regulasi

Globalisasi atau hilangnya hambatan perdagangan akan meningkatkan volume perdagangan dunia. Hal ini berarti produksi dan lapangan kerja meningkat, sehingga pendapatan akan meningkat pula.

Untuk dapat memanfaatkan kesempatan tersebut, kuncinya bagi suatu negara adalah daya saing, baik dalam memasarkan produk maupun dalam menarik modal. Daya saing tergantung pada dua aspek, yaitu produktivitas dan efisiensi dalam perekonomian. Produktivitas sangat ditentukan oleh kualitas sumber daya manusia. Untuk itu, peningkatan kualitas sumber daya manusia melalui pendidikan, pelatihan, kesehatan, amat menentukan. Sedangkan efisiensi diupayakan melalui deregulasi untuk mengurangi kekangan karena keterlibatan birokrasi yang terlalu kuat di bidang ekonomi, yang menghambat kemampuan pelaku ekonomi untuk bersaing, karena biaya-biaya menjadi lebih tinggi, waktu menjadi terulur, dan

secara umum menyebabkan terjadinya pemborosan sumber daya.

Namun, upaya deregulasi sebagai penyesuaian terhadap globalisasi akan membuka perasingan lebih leluasan. Yang kuat dan mampu bersaing akan lebih mampu memanfaatkannya dibandingkan dengan yang lebih lemah. Aset produktif mungkin terkonsentrasi pada kelompok atau wilayah yang terbatas. Oleh karena itu, untuk menegakan ekonomi pasar dan menggerakkan kegiatan ekonomi diperlukan *deregulasi*, sedangkan untuk mengatasi kesenjangan diperlukan *regulasi*, yakni melindungi dan memberi kesempatan bagi yang lemah dan tertinggal untuk tumbuh. Tema keberpihakan kepada yang lemah ini didasari oleh konsep intervensi secara selektif (*selective intervention*). Keseimbangan antara berbagai kebijaksanaan deregulasi dan regulasi ini amat menentukan keberhasilan negara berkembang untuk membangun dan tumbuh secara berkesinambungan dan dengan gejolak yang minimal (Kartasasmita, 1996d).

Hambatan Terhadap Pembaharuan

Sebagai pentup bab ini, perlu dikemukakan pengalaman empiris di banyak negara berkembang yang menunjukkan bahwa pembaharuan administrasi bukan hal yang mudah dan banyak masalahnya. Di banyak negara, dengan program-program penyempurnaan administrasi negara yang telah berjalan bertahun-tahun, tidak banyak perubahan terjadi, dalam arti kinerja birokrasi tidak bertambah baik secara signifikan.

Wallis (1998) menunjukkan berbagai kesulitan dalam upaya pembaharuan administrasi, antara lain disebabkan:

- (1) kurangnya kesadaran atau pengetahuan mengenai betapa buruknya kinerja administrasi atau bagaimana perbaikan harus dilakukan,
- (2) perubahan yang diperlukan untuk perbaikan mendapat tantangan dari birokrat yang sudah mampan dan ingin mempertahankan kemampanannya.
- (3) Sasaran, rencana atau program penyempurnaan administrasi acap kali terlalu umum, kabur dan tidak jelas, serta sulit diterapkan secara konkrit.
- (4) Terkait dengan hal itu, mereka yang seharusnya bertanggung jawab atas perubahan tidak terlalu memahami apa yang sedang terjadi atau apa yang harus dilakukan.
- (5) Kegagalan sebelumnya menyebabkan keputusan atau sikap acuh tak acuh, karena menganggap apa pun yang diusahakan tidak juga akan berhasil.

Terhadap kondisi tersebut dapat pula di tambahkan keadaan kesejahteraan aparat birokrasi yang pada umumnya rendah dan acap kali di gunakan sebagai alasan untuk tidak bekerja secara optimal atau melakukan tindakan penyelewengan seperti korupsi. Oleh karena perubahan administrasi bukan hal yang mudah maka diperlukan keteguhan hati, kesabaran, dan komitmen yang penuh, yang harus datang dari kalangan birokrasi sendiri. Seperti dikatakan oleh Smith dan Weller (dikutip oleh Cadien, 1991), perubahan birokrasi harus diprakarsai dan dilaksanakan oleh dan dari birokrasi itu sendiri.

Pembaharuan memerlukan semangat yang tidak mudah patah. Semangat dan tekad diperlukan untuk mengatasi inersia birokrasi dan tantangan yang datang dari kalangan yang dirugikan karena perubahan. Oleh karena itu, pembaharuan harus dilakukan secara sistematis dan terarah, di dukung oleh *political will* yang kuat, konsisten,

dan konsekuen. Ini berarti pula perlunya perhatian dan komitmen terhadap etika, baik dalam penerapan konsepsi maupun pengalamannya. Upaya pembaharuan tersebut tidak harus segera menghasilkan perubahan besar, tetapi dapat secara bertahap (*incremental*), namun konsisten.

Meningkatnya produktivitas sektor publikasi akan mendorong peningkatan produktivitas sektor swasta dan masyarakat pada umumnya, yang akan membuat keadaan ekonomi menjadi lebih baik. Dengan membaiknya ekonomi, kemampuan keuangan negara yang diperoleh terutama dari pajak akan meningkat. Sehingga taraf kesejahteraan mereka yang berada dalam birokrasi dapat pula ditingkatkan. Peningkatan kesejahteraan akan meningkatkan produktivitas lebinggi lagi, dan seterusnya. Dalam proses ini akan berjalan terus.