

Bab 7

Penutup

Tantangan Administrasi Pembangunan Indonesia di Masa Depan

Sudah menjadi hukum dalam ilmu administrasi bahwa administrasi dipengaruhi oleh lingkungannya. Lingkungan ini sekarang sedang mengalami proses perubahan yang cepat. Lingkungan senantiasa berubah, namun perubahan yang sedang berlangsung berjalan dalam tempo yang lebih cepat. Perubahan ini berlangsung disemua aspek kehidupan, bersifat lintas sektoral dan lintas disiplin. Perubahan yang berlangsung didalam negeri tidak bisa lepas dari proses perubahan yang berlangsung secara global. Ia menyangkut perubahan yang amat mendasar yaitu proses perubahan nilai-nilai, bahkan universalisasi atau mondialisasi nilai-nilai. Perubahan sistem masyarakat akan mempengaruhi pula perkembangan administrasi.

Dibidang ekonomi, globalisasi ditandai oleh ekonomi dunia yang makin terbuka, di mana arus informasi, manusia, barang dan jasa, modal dan investasi bergerak cepat dan makin tidak mengenal batas wilayah negara. Kemajuan ekonomi dan kesejahteraan yang makin meningkat akan mempengaruhi pola hidup dan pandangan masyarakat termasuk tuntutan pada birokrasi pembangunan. Keterbukaan dan emansipasi rakyat dalam proses politik yang menuju kepada timbulnya budaya dan tatanan politik yang makin demokratis akan mempengaruhi pula bekerjanya administrasi negara.

Globalisasi membawa persaingan pada tataran dan intensitas yang lebih tinggi. Peran masyarakat makin meningkat, sedangkan peranan pemerintah secara relatif makin berkruang. Hal itu menuntut rekonseptualisasi dalam administrasi negara dan bagaimana administrasi negara menangani pembangunan.

Administrasi negara akan dituntut untuk secara tepat berperan dalam suasana di mana manusia makin meningkat pendidikannya, makin terspesialisasi kebutuhannya, makin keras tuntutannya pada kualitas dan bukan pada ketersediaan, makin menuntut untuk ikut serta dalam semua proses yang menentukan nasibnya, dalam suasana di mana teknologi makin cepat usang, pasar makin

terbuka dan transparan, serta informasi mengalir tiada hentinya. Disamping itu, dunia usaha makin kuat peranannya, bahkan dengan konglomerasi dan multinasionalisasi banyak perusahaan yang mempunyai kekayaan dan sumber daya melebihi sejumlah besar negara didunia, dan didalam suasana di mana terjadi berbagai fenomena yang menandai munculnya sebuah abad baru.

Perubahan internal dan eksternal yang berlangsung didalam dan diluar sistem administrasi akan mempengaruhi aspirasi, tuntutan, kemampuan dan persepsi masyarakat maupun kualifikasi paratur pemerintah. Perkembangan tersebut memerlukan cara dan gaya pemerintahan (*the ways of governing*) yang dinamis dan tidak statis. Pada suatu tingkat perkembangan tertentu, kebutuhan jasa pramubakti mungkin hanya dapat dipenuhi dengan pengangkatan pegawai baru. Pada tingkat perkembangan yang lebih maju, kebutuhan jasa tersebut mungkin dapat dipenuhi dari usaha swasta. Kasus ini menunjukkan suatu pengalihan penyediaan jasa pelayanan dari aparatur pemerintah kepada masyarakat. Pelayanan masyarakat yang sebelumnya hanya dapat dilakukan pemerintah, dalam perkembangannya kemudian dapat dilakukan sepenuhnya oleh masyarakat, misalnya pelayanan kesehatan dan pendidikan, atau sebagian dialihkan kepada masyarakat, seperti pemeliharaan saluran irigasi. Ada pula jasa-jasa publik yang dilaksanakan bersama pemerintah dan masyarakat, seperti pembangunan dan pengelolaan jalan tol, sistem telekomunikasi dan listrik. Perubahan terjadi pula dalam proses pengambilan keputusan kebijaksanaan pemerintah. Pada periode-periode awal pembangunan, proses pengambilan keputusan cukup dilakukan secara terbatas oleh sekelompok kecil elite yang berkuasa. Pada tingkat perkembangan masyarakat yang lebih maju keikutsertaan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan tidak bisa dihindari, bahkan menjadi suatu keharusan dan akan lebih menguntungkan.

Dari contoh-contoh tersebut diatas, kita dapat menarik kesimpulan bahwa *the ways of governing* berkembang dan dapat berbeda sekarang dengan dimasa

datang. Sekalipun demikian, fungsi-fungsi administrasi yang pokok seperti perencanaan, pengawasan, dan pengendalian pelaksanaan dari berbagai kebijaksanaan dan program pembangunan tetap perlu dilakukan oleh suatu sistem administrasi pemerintah.

Ilmu administrasi, termasuk administrasi pembangunan, di Indonesia, seperti juga di negara lain, ditantang untuk bisa mengikuti proses perubahan itu, bahkan sebagai disiplin ilmu harus berada satu langkah didepannya. Berbagai pandangan telah dikemukakan mengenai wujud administrasi yang sedang dalam proses mencari bentuk baru, seperti antara lain tercermin pada berbagai literatur yang diungkapkan dalam Bab 2. Literatur-literatur tersebut terutama dirumuskan oleh pakar-pakar di dunia maju, untuk kondisi di negara-negara maju. Secara umum memang dapat diambil manfaatnya, dan dalam hal tertentu dapat diterapkan dalam kondisi negara berkembang seperti Indonesia. Namun, pengkajian bagi kebutuhan negara berkembang, termasuk Indonesia, masih diperlukan dan dirasakan kekurangannya. Misalnya, peranan masyarakat termasuk dunia usaha yang makin besar dalam pembangunan mengharuskan peninjauan kembali peranan pemerintah dalam pembangunan, termasuk peranan administrasi pembangunan itu sendiri.

Selain itu, ketimpangan juga menjadi masalah pembangunan yang besar. Kenyataan menunjukkan bahwa terdapat perbedaan pada tingkat kemajuan di antara lapisan-lapisan masyarakat dan di antara satu daerah dengan daerah lainnya, dan karenanya hal tersebut menjadi tantangan yang besar bagi administrasi pembangunan. Dalam hal ini sistem administrasi pembangunan ditantang untuk lebih mampu mengatur keserasian hubungan antara berbagai kelembagaan, baik pemerintah, swasta, maupun masyarakat di daerah dan antara berbagai kelembagaan daerah dan pusat. Termasuk didalamnya penataan mekanisme, pengelolaan kebijaksanaan dengan kewenangan yang lebih besar diberikan kepada daerah (proses desentralisasi) agar penyelenggaraan pemerintah dan pelaksanaan pembangunan menjadi lebih efektif dan efisien.

Betapapun besarnya peranan masyarakat, upaya untuk membangun masyarakat seperti dikehendaki oleh UUD 1945 adalah tanggung jawab administrasi pembangunan. Untuk dapat memenuhi tanggung jawab tersebut, diperlukan pembaharuan, bukan hanya sistem dan prosedur kerja, tetapi juga semangat kerja. Dalam kaitan ini bisa dipilih salah satu dari dua alternatif. Pertama, perbaikan birokrasi berlangsung secara evolutif dan tidak bisa dipaksakan. Kedua, diupayakan untuk mempercepat proses perbaikan administrasi.

Untuk Indonesia sebaiknya dipilih alternatif yang kedua. Ada beberapa alasan mengapa harus mencambuk diri untuk melompat maju dalam membangun administrasi.

Pertama, ekonomi Indonesia sekarang ada pada ambang (*threshold*) untuk meningkat dari ekonomi berpendapatan rendah menjadi ekonomi berpendapatan menengah. Secara struktural sedang terjadi perubahan dari ekonomi dengan basis agraris ke ekonomi dengan basis industri.

Kedua, selain transformasi ekonomi juga terjadi transformasi budaya dalam masyarakat, dari masyarakat tradisional ke masyarakat modern.

Ketiga, sebagai akibat dari keduanya, masyarakat Indonesia telah teremansipasi dan mulai melepaskan diri dari perangkap keterbelakangan. Derajat pendidikan dan kesehatan warga telah meningkat, berarti pula kecerdasan, harapan, dan tuntutannya pun meningkat, berarti pula kecerdasan, harapan, dan tuntutannya pun meningkat. Masyarakat yang demikian tidak akan sabar dengan perbaikan yang berjalan lambat, terutama dalam birokrasi, yang menjadi tumpuan harapan perbaikan kehidupannya. Akibatnya dapat meningkatkan ketegangan-ketegangan dan friksi-friksi sosial.

Keempat, globalisasi akan meningkatkan kadar keterbukaan dan informasi bangsa Indonesia, sehingga akan lebih meningkatkan wawasan, kesadaran, dan pengetahuannya dan dengan sendirinya harapan-harapan dan tuntutan-tuntutannya.

Kelima, liberalisasi perdagangan dan integrasi pandangan dunia membuka peluang-peluang dan memberikan harapan-harapan baru untuk membangun kehidupan yang lebih baik secara dipercepat. Namun, hal itu dapat juga membawa malapetaka apabila kita tidak mampu memanfaatkan peluang-peluang tersebut. Kuncinya adalah daya saing. Oleh karena itu, meningkatkan daya saing adalah tantangan dan harus menjadi agenda pembangunan yang utama dalam memasuki abad ke-21. Daya saing ditentukan oleh kualitas sumber daya manusia dan efisiensi. Produktivitas ditentukan oleh kualitas sumber daya manusia dan efisiensi berkaitan dengan aspek kelembagaan. Dalam pembangunan kelembagaan yang efisien ini, peran administrasi pembangunan amat penting. Pembangunan memerlukan investasi. Keputusan dunia usaha untuk mengadakan investasi disuatu negara ditentukan oleh bagaimana mereka memperhitungkan kemungkinan dan risiko kegagalannya. Risiko kegagalan diperhitungkan melalui berbagai factor, di antaranya yang penting adalah transparansi dan kepastian. Kesemuanya terkait erat dengan pekerjaan birokrasi. Selain itu, daya saing dipengaruhi oleh biaya-biaya, dan biaya usaha yang tinggi karena kelembagaan yang tidak efisien menyebabkan menurunnya daya saing.

Kesemua itu menuntut birokrasi pembangunan yang mampu mendukung proses perubahan dan aspirasi

yang berkembang bersamanya. Birokrasi seperti apa adanya, dalam kondisi sekarang ini, meskipun telah banyak kemajuannya tidak akan memadai. Harus ada perbaikan, dan perbaikan itu harus terwujud dengan nyata dalam administrasi yang lebih berkualitas dan birokrasi yang bekerja lebih baik.

Birokrasi harus terdiri atas manusia-manusia yang bukan hanya berpengetahuan tetapi berkarakter. Karakter yang dilandasi sifat-sifat kebajikan akan menghasilkan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang menguntungkan masyarakat dan mencegah tujuan menghalalkan segala cara. Karakter ini harus ditunjukkan bukan hanya dengan menghayati nilai-nilai kebenaran dan kebajikan yang mendasar, tetapi juga nilai-nilai kejuangan. Hal terakhir ini penting karena dengan semangat kejuangan itu seorang birokrat, meskipun dengan imbalan yang tidak terlalu memadai, akan sanggup. Bertahan dari godaan untuk tidak berbuat yang bertentangan dengan nilai-nilai kebenaran dan kebajikan.

Sesungguhnya bangsa Indonesia dan birokrasinya telah memiliki pedoman etika dalam kehidupan bernegara, berbangsa, dan bermasyarakat. Nilai-nilai dasarnya adalah Pancasila. Karena Pancasila merupakan rangkuman nilai-nilai yang bersifat sangat umum, maka untuk upaya penghayatan dan pengamalannya telah ada kesepakatan yang dituangkan dalam ketetapan dari lembaga yang memegang kedaulatan rakyat, yaitu MPR. Pedoman etika itu adalah Eka Prasetya Panca Karsa, atau Pedoman Penhayatan dan Pengamalan Pancasila (P4).

Sesungguhnya kalau norma-norma itu dapat diamalkan, banyak masalah etika yang sudah terselesaikan dalam birokrasi di Indonesia. Dalam pedoman itu dikenali hakikat manusia sebagai makhluk pribadi dan makhluk social. Kunci bagi perilaku yang dikehendaki adalah kemauan dan kemampuan seseorang untuk mengendalikan diri dan kepentingannya agar dapat melaksanakan kewajiban sebagai warga negara dan warga masyarakat. Dengan sikap itu, diupayakan untuk melaksanakan sila-sila Pancasila, baik sebagai sila-sila yang berdiri sendiri maupun sebagai satu kesatuan yang utuh.

Berbagai hal tadi menunjukkan betapa administrasi negara dan administrasi pembangunan, baik sebagai disiplin ilmu maupun sebagai perangkat negara untuk mewujudkan tujuan bernegara, masih perlu terus dikembangkan teori dan penerapannya. Terutama bagi Indonesia, seperti halnya negara berkembaga lainnya, hal ini merupakan tantangan tersendiri yang tidak mudah, namun harus dicari jawabannya. Untuk itu, para pelajar ilmu administrasi perlu lebih banyak mempelajari pengalaman panjang pembangunan administrasi di Indonesia untuk membuat kajian-kajian dan penulisan-penulisan ilmiah dalam bidang administrasi negara pada umumnya dan administrasi pembangunan pada khususnya, dalam rangka memperkuat upaya membangun administrasi negara yang mampu memberikan jawaban-jawaban terhadap tantangan pembangunan bangsa Indonesia di masa kini dan di masa depan.