

PERSPEKTIF ADMINISTRASI PEMBANGUNAN KUALITAS MANUSIA DAN KUALITAS MASYARAKAT

Sofian Effendi
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Gadjah Mada

Pengantar

Lebih kurang dua minggu yang lalu saya mendapat kesempatan dari kantor Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup mengunjungi Swiss untuk menghadiri lokakarya analisis kebijaksanaan buat pembangunan berkelanjutan. Perjalanan tersebut sejak awal tidak berjalan mulus karena adanya berbagai hambatan administrasi. Perjalanan menjadi agak lebih menyenangkan setelah saya melapor ke loket Swissair di Singapura. Para petugasnya amat kompeten, profesional, efisien tetapi tetap ramah dan sangat baik pelayanannya. Di pesawat para pramugari dan pramugara amat cekatan melayani penumpang, penuh atensi, murah senyum serta selalu siap membantu sehingga para penumpang pada perjalanan yang jauh dari Singapura ke Genewa nampaknya merasa puas pada pelayanan yang telah diberikan oleh personil Swissair.

Ke Lausanne, tempat pertemuan diadakan, yang jaraknya hanya 40 mil dari Genewa saya harus menggunakan kereta api. Sekali lagi saya menjumpai para petugas yang amat gampang menolong, murah senyum dan selalu bersedia melayani para penumpang. Hotel Pre Fleuri tempat para peserta kongres IAIA menginap hanya lah hotel kecil yang diurus oleh 3 pegawai. Namun, kualitas pelayanan yang diberikan, dan tentu saja ongkosnya, tidak kalah dari hotel bintang empat di banyak negara. Dan di hotel ini pun saya bertemu dengan petugas yang murah senyum, selalu siap membantu dan amat profesional pelayanannya.

Sudah barang tentu cukilan pengalaman pribadi ini bukan merupakan usaha untuk memberikan gambaran yang akurat dan lengkap tentang kualitas birokrasi Swiss. Birokrasi negara tersebut memang terlalu besar dan kompleks untuk dapat dini-lai pada kunjungan yang singkat. Uraian ini hanyalah sekedar ilustrasi tentang pelayanan birokrasi yang berkualitas tinggi karena didukung oleh profesionalisme petugas yang memiliki budaya pelayanan publik.

Kita sudah sering mendengar dari kalangan praktisi dan ilmuwan bahwa administrasi negara kita memiliki berbagai kelemahan birokrasi transisional, misalnya, inefisiensi, produktivitas rendah, kurang mampu melaksanakan tugas pembangunan dan sebagainya. Para ahli seperti Tjokrowinoto (1989), Effendi (1990), Evers (1988), Bintoro (1987), Mustopadidjaja (1988), Abdullah (1985), Brett (1988) dan Bryant dan White (1987) sudah sering mensinyalir 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 semakin kompleks. Hambatan ini akan menjadi semakin nyata pada Tahap Pembangunan Jangka Panjang Kedua (1993/94 - 2018/2019) karena, berbeda dengan Pembangunan Jangka Panjang Pertama, tujuan pembangunan nasional masa tersebut akan lebih menitik beratkan pada peningkatan kualitas manusia dan kualitas masyarakat sebagai upaya meningkatkan martabat manusia. Orientasi pembangunan yang telah berubah ini memerlukan sistem administrasi yang berbeda dari sistem yang ada sekarang ini. Sistem

administrasi baru ini memerlukan struktur yang lebih organis-adaptif, deregulasi prosedur, lebih memiliki orientasi pelayanan publik serta lingkungan politiko-birokratik yang mampu mengawasi kegiatan birokrasi (Brett, 1988 dan Effendi, 1990).

Sesuai dengan tema Seminar Ilmu-ilmu Sosial 1990 "Membangun Martabat Manusia", pada kesempatan ini saya ingin melontarkan pemikiran-pemikiran awal mengenai sistem administrasi buat pembangunan nasional yang menekankan kualitas manusia dan kualitas masyarakat. Untuk itu kupasan akan saya sampaikan dalam tiga bagian. Pertama, bagaimana sistem administrasi yang diperlukan untuk pembangunan nasional yang bertujuan untuk meningkatkan martabat manusia. Pembahasan akan dipusatkan pada kualitas manusia organisasi yang diperlukan buat sistem administrasi tersebut. Kedua, apa hambatan-hambatan sosio-kultural dan politiko-birokratis dalam pengembangan kualitas manusia organisasi tadi. Ketiga, apa upaya yang perlu dilaksanakan untuk menumbuhkan kualitas manusia organisasi yang banyak diperlukan di masa depan.

Birokrasi untuk Pembangunan Kualitas Manusia

Max Weber, sosiolog Jerman yang merumuskan konsep birokrasi untuk pertama kali, mempunyai pemikiran yang amat ber-beda dari para sarjana yang dibicarakan di atas tentang hubungan antara birokrasi dan pembangunan ekonomi. Menurut Weber, birokratisasi adalah prasyarat bagi pembangunan ekonomi dan upaya penciptaan industri modern. Tanpa birokrasi tidak mungkin dicapai ekonomi modern yang berkelanjutan, industrialisasi yang cepat dan "take-off into self-sustained growth" (Giddens, 1985:195).

Teori birokratisasi Weber tadi menimbulkan satu pertanyaan yang selalu mengusik di benak para sarjana administrasi pembangunan: "Apakah birokratisasi di negara-negara berkembang, termasuk Indonesia, sudah sampai ke tingkat yang cukup tinggi sebagai prasarana pembangunan ekonomi?" Atau, sebaliknya, sudahkah birokratisasi yang terlalu berlebihan (overbureaucratization) justru telah menjadi beban yang menghambat kemajuan ekonomi negara ini?

Untuk menjawab pertanyaan ini perlu dibahas proses birokratisasi secara lebih mendalam agar kita dapat membandingkan tingkat birokratisasi di Indonesia dengan di beberapa negara di kawasan ini. Evers (1987) dalam analisisnya tentang birokratisasi Asia Tenggara membedakan tiga pola birokratisasi berikut:

(a) Pola pertama adalah birokratisasi sebagai proses rasionalisasi prosedur pemerintahan dan aparat administrasi negara. Proses ini menjadi fokus dan dibahas secara luas dalam teori Weber dan oleh Evers dinamakan birokratisasi a la Weber atau Weberisasi atau (Bw).

(b) Pola kedua adalah proses birokratisasi dalam bentuk peningkatan jumlah pegawai negeri dan pembesaran organisasi pemerintah. Dalam literatur ilmu sosial sering disebut nama Parkinson, tokoh ilmu sosial dari Universitas Singapura menjadi terkenal karena "Parkinson's Law" yang telah diciptakannya. Hukum Parkinson ini menyatakan: (1) tiap pegawai negeri akan berusaha sekuat tenaga meningkatkan jumlah pegawai bawahannya, dan (2) tiap pegawai akan selalu menciptakan tugas baru bagi dirinya sendiri yang sering diragukan manfaat dan artinya. Karena itu laju birokratisasi akan meningkat dan jumlah pegawai negeri akan naik secara otomatis tidak

tergantung dari beban tugas yang diperlukan. Pola semacam ini disebut Evers birokratisasi Parkinson.

(c) Pola ketiga adalah birokratisasi sebagai proses perluasan kekuasaan pemerintah dengan maksud mengontrol ke-giatan ekonomi, politik dan sosial masyarakat dengan peratur-an, regulasi, dan bila perlu pemaksaan. Proses ini di-sebut Evers birokratisasi Orwell atau Orwellisasi sesuai dengan gambaran masyarakat yang digambarkan oleh penulis George Orwell dalam novelnya yang berjudul "1984".

Dengan ketiga pola ini kita dapat mengukur tingkat bi-rokratisasi di Indonesia serta membandingkannya dengan ting-ka-t yang sama di beberapa negara Asia Tenggara. Evers, menggunakan pola Parkinson, mengukur tingkat birokratisasi ter-sebut dengan memakai rasio pegawai negeri dan penduduk seba-gai tolok ukur. Dia menyimpulkan bahwa proses birokratisasi relatif berjalan dengan cepat di negara Asia Tenggara. Tingkat birokratisasi yang tertinggi adalah di Malaysia dengan 40 pegawai per 1000 pada tahun 1986 diikuti oleh Indonesia dengan 19 pegawai per 1000 penduduk dan Thailand dengan 10 pegawai per 1000 penduduk. Walau pun Indonesia mempunyai tingkat birokratisasi yang terendah tetapi pertumbuhannya adalah yang tercepat karena antara 1950 dan 1988 jumlah pe-gawai negeri telah meningkat sebanyak lebih dari sepuluh kali lipat, dari 303 ribu menjadi 3,4 juta. Evers menamakan pertumbuhan yang cepat ini "runaway bureaucratization". Menurutnya, proses ini dapat dibandingkan dengan inflasi mata uang. Bila peredaran mata uang ditambah terus maka nilainya akan merosot. Bila jumlah pegawai negeri ditambah terus se-cara cepat tanpa mengingat keseimbangannya dengan beban tugas pemerintahan, maka "nilai" pegawai negeri akan semakin menurun dan terjadilah inefisiensi. Dengan kata lain, inflasi pegawai negeri tadi akan menghambat tercapainya birokratisasi seperti yang diinginkan oleh Weber.

Seperti sudah disinggung di atas, tesis utama teori bi-rokratisasi Weber adalah sebagai berikut: birokrasi modern yang rasional diperlukan untuk ekonomi modern. Apa ciri-ciri birokrasi modern ini? Weber menggunakan konsep tipe ideal (*idealtyp*) untuk menjawab pertanyaan ini. Menurut pemikiran Weber suatu birokrasi modern mempunyai ciri-ciri berikut: (a) kegiatan birokrasi dilaksanakan secara teratur dengan batas-batas otoritas yang jelas, (b) ada hirarki kewenangan, (c) ada aturan yang jelas tentang perilaku, otoritas dan tanggung-jawab pegawai, dan (d) pegawai diterima atas dasar merit bukan ikatan kekrabatan.

Salah satu ciri yang penting dari birokrasi rasional ala Weber ini adalah suatu sistem penggajian bagi pegawai se-bagai alat untuk meningkatkan produktivitas birokrasi tadi. Dalam hal ini, birokrasi Indonesia mempunyai pola yang agak "unik" menurut pola pemikiran Weber dan lebih mendekati pola imbalan dalam suatu birokrasi patrimonial yang lebih menyandarkan pada hubungan antar patron dan client atau yang secara populer dikenal sebagai "bapakisme". Selama sistem peng-gajian dan honor seperti ini seimbang dengan beban tugas ma-ka dia dapat memacu produktivitas pegawai. Kalau tidak, sis-tem seperti diragukan kemampuannya untuk menghasilkan biro-krasi yang berdayaguna dan berhasilguna seperti yang difi-irkan oleh Weber.

Cara lain yang telah ditempuh oleh Pemerintah untuk me-ningkatkan prestasi pegawai adalah dengan menaikkan gaji me-reka. Anggaran pemerintah untuk gaji pegawai memang mening-kat sebesar 48 persen selama PELITA IV, tetapi pendapatan riil pegawai negeri sebenarnya

menurun sebesar 24 persen (BIES, Survey of Recent Development, 23:2, 1987). Gaji pegawai negeri golongan I misalnya hanya mencapai 30 persen dari Kebutuhan Fisik Minimal keluarga dengan 2 anak (Effendi, dkk, 1989). Tingkat gaji pegawai yang rendah ini akhirnya telah menciptakan birokrasi tidak produktif dan tingkat efisiensi yang rendah. Dengan kata lain, sistem remunerasi yang dipakai oleh Indonesia telah menyimpang dari prinsip yang difikirkan oleh Weber, dan karenanya sistem tersebut tidak akan mampu menumbuhkan birokrasi yang rasional dan memiliki tingkat produktivitas dan efektivitas yang diperlukan untuk menopang pembangunan yang sedang meningkat.

Peranan birokrasi pemerintah dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat di Indonesia, Thailand dan Singapura dapat dikatakan cukup besar. Bahkan ada sebagian penulis yang menganggap bahwa peranan birokrasi dalam kehidupan ekonomi dan dunia usaha Indonesia termasuk yang tertinggi di ASEAN. Sistem birokrasi Indonesia ini dinamakan masyarakat politik birokratik (*bureaucratic polity*) oleh Jackson (1978), atau kapitalisme birokratik (*bureaucratic capitalism*) oleh Robison (1986) untuk menggambarkan suatu sistem ekonomi dan politik dimana kegiatan ekonomi yang utama dimiliki oleh pemerintah dan sangat dikendalikan oleh peraturan-peraturan pemerintah. Sistem seperti ini menggambarkan pola birokrasi Orwell dan seperti yang kita lihat keadaan ini amat menghambat proses pembangunan, terutama buat jangka panjang.

Untuk sementara masyarakat birokratis seperti ini memang mampu menunjukkan hasil yang cukup memuaskan. Studi yang diadakan oleh Muhaimin (1986), misalnya, menyimpulkan bahwa dari berbagai tolok ukur nampak bahwa Pemerintah Orde Baru telah mampu mencapai hasil-hasil yang cukup besar dalam memperkuat kehidupan bernegara. Antara 1969/70 dan 1985/86 pengeluaran pembangunan pemerintah telah meningkat hampir 80 kali sebelum menurun mencapai titik terendah pada tahun 1988/89. Seiring dengan itu telah terjadi peningkatan penerimaan dalam negeri sebesar hampir 90 kali termasuk peningkatan penerimaan pajak sebesar 67 kali lipat pada kurun waktu yang sama. Dalam pada itu volume APBN yang merupakan salah satu tolok ukur kegiatan pembangunan pemerintah juga telah mengalami pertumbuhan yang amat pesat seiring dengan bertambahnya proyek-proyek pembangunan yang dilaksanakan. Pada PELITA I, besarnya dana yang disediakan melalui APBN adalah Rp. 3.283,23 milyar, pada PELITA II meningkat menjadi Rp. 18.019,4 milyar, pada PELITA III meningkat lagi menjadi Rp. 66.393,7 milyar dan pada PELITA IV telah meningkat lagi menjadi Rp. 91.063 milyar.

Peningkatan APBN ini telah memperkuat daya beli dalam negeri sehingga ekonomi dapat tumbuh dengan pesat. Tetapi, seperti dugaan Weber, birokrasi patrimonial terbukti tidak mampu bertahan buat usaha pembangunan ekonomi jangka panjang. Kenyataan ini mulai nampak pada pertengahan PELITA IV. Gejala-gejala eksternal yang diakibatkan oleh resesi ekonomi dunia yang berkepanjangan telah menimbulkan penurunan permintaan terhadap minyak, bahan tambang serta komoditi pertanian yang menjadi andalan Indonesia dalam pencarian de-visa. Keadaan ini lebih diperburuk lagi oleh berbagai tindakan protektif yang diadakan oleh negara-negara maju untuk menghambat serangan ekspor dari negara berkembang.

Keadaan ini membawa dampak langsung bagi pembangunan ekonomi Indonesia. Sampai dengan pertengahan PELITA IV laju pertumbuhan ekonomi hanya mencapai sekitar 4 persen bila diukur dari Produk Domestik Bruto. Dengan demikian tingkat

pertumbuhan riil kurang dari 2 persen karena tingkat pertumbuhan penduduk adalah 2,1 persen. Keadaan ini sedikit membaik pada tahun-tahun berikutnya karena ekonomi dunia lebih sehat keadaannya.

Kebijakan debirokratisasi dan deregulasi yang telah dilakukan oleh Pemerintah selama ini memang nampaknya mampu memperbaiki kinerja ekonomi nasional. Selain dapat mengurangi kerentanan ekonomi Indonesia terhadap gejolak ekonomi internasional tindakan-tindakan tadi nampaknya telah dapat meningkatkan daya-saing berbagai produk buatan Indonesia di pasar internasional. Lebih penting lagi tindakan deregulasi yang telah dilaksanakan secara sistematis oleh Pemerintah nampaknya telah menyebabkan perubahan struktur yang cukup besar pada ekonomi Indonesia. Menurut perkiraan staf Bank Dunia tindakan-tindakan debirokratisasi dan deregulasi dalam bidang ekonomi yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia telah menurunkan secara drastis peranan BBM sebagai sumber pendapatan dari ekspor dari hampir 81 persen pada 1981/82 menjadi 66.6 persen pada 1985/86 dan turun lagi menjadi 35.8 pada 1988/89. Akibatnya, terjadi juga penurunan pada kontribusi penghasilan dari BBM terhadap penghasilan total dari hampir 71 persen pada 1981/82 menjadi 57.5 persen pada 1985/86 dan hanya 41.3 persen pada 1988/89. Perubahan struktur ekonomi ini nampak juga dari perbandingan antara hasil ekspor Non-BBM terhadap impor non-BBM yang telah meningkat dari hanya 28.8 persen pada 1981/82 menjadi 55.4 pada 1985/86 dan meningkat menjadi 90.3 persen pada 1988/89. Namun, belum semua bidang kegiatan rupanya tersentuh oleh berbagai tindakan debirokratisasi dan deregulasi tadi. Misalnya, arus barang antar daerah masih terhalang oleh berbagai peraturan yang menimbulkan ekonomi biaya tinggi yang akhirnya akan merugikan masyarakat banyak.

Sampai saat ini memang sebagian besar kebijakan debirokratisasi dan deregulasi yang ditempuh oleh Pemerintah masih dipusatkan pada upaya mempercepat pertumbuhan ekonomi. Tindakan deregulasi yang ditempuh adalah menyangkut pemberian peluang yang lebih besar kepada swasta dalam memobilisasi dana masyarakat dan penghapusan ekonomi biaya tinggi dengan memperlancar arus barang serta menyederhanakan sistem perizinan.

Namun masih banyak aspek pengelolaan pembangunan yang belum disentuh dan karenanya memerlukan tindakan debirokratisasi dan deregulasi lebih lanjut. Misalnya, Pembangunan Jangka Panjang Kedua (1994/95 - 2019/20) yang menekankan pembangunan kualitas manusia dan kualitas masyarakat dalam rangka pembangunan berkelanjutan juga memerlukan peninjauan yang kritis terhadap bentuk serta peranan birokrasi pemerintah.

Agar dapat melaksanakan pembangunan kualitas manusia yang mencakup dimensi-dimensi kapasitas (capacity), pemerataan (equity), pemberian kewenangan dan kekuasaan kepada masyarakat (empowerment), keberlanjutan (sustainability) dan kesadaran akan saling-ketergantungan (interdependency), diperlukan pemberian kesempatan yang lebih besar kepada parti-sipasi masyarakat melalui LSM mau pun lembaga perwakilan rakyat. Dengan kata lain diperlukan peninjauan kembali tentang peranan birokrasi dalam usaha pembangunan nasional.

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 mengejar 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 ini lah, pembangunan kualitas manusia mendapatkan penekanan pada GBHN 1988. Sekarang semakin disadari oleh Pemerintah maupun oleh para ilmuwan bahwa pembangunan nasional yang bertujuan untuk meningkatkan martabat manusia Indonesia, baru dapat dilaksanakan secara berhasil bila upaya pembangunan tersebut dapat meningkatkan kualitas manusia dan masyarakat Indonesia sebagai sumberdaya pembangunan. Untuk melaksanakan pembangunan seperti itu diperlukan suatu sistem administrasi yang baru yang lebih berkemampuan untuk meningkatkan kapasitas masyarakat.

Konsep pembangunan kualitas manusia sebenarnya cukup sederhana, yakni suatu upaya yang terencana untuk meningkatkan kapasitas individu dan masyarakat suatu bangsa untuk dapat secara aktif menentukan masa depannya. Kapasitas ini mencakup 5 aspek yakni: kapasitas untuk memproduksi, pemerataan, pemberian kekuasaan dan wewenang yang lebih besar kepada masyarakat, keberlanjutan (sustainable), dan kesadaraan akan interdependensi antar manusia, antar manusia dan lingkungannya, dan antar negara. Bila di definisikan seperti ini, pembangunan kualitas manusia pada dasarnya adalah upaya untuk mengembangkan inisiatif dan kreativitas penduduk sebagai sumberdaya pembangunan yang utama dalam rangka mencapai kesejahteraan material dan spiritual. Dalam konteks Indonesia, konsep pembangunan kualitas manusia ini perlu diperkaya dengan dimensi-dimensi yang khas buat bangsa kita yakni, ketaatan pada prinsip-prinsip moral dan agama, kesetiakawanan sosial dalam hubungan antar manusia, pengembangan rasionalitas, dan kemampuan menegakkan kemandirian (Salim, 1990:12).

Pergeseran titik berat pembangunan dari Trilogi yang lebih memprioritaskan pertumbuhan ekonomi yang cepat, ke yang menekankan pemerataan, dan ke pembangunan kualitas manusia dan kualitas masyarakat pada Pelita-Pelita yang akan datang, membawa implikasi pada sistem administrasi yang digunakan buat mencapai tujuan yang berbeda ini. Untuk melaksanakan pembangunan sumberdaya manusia sebagai upaya untuk meningkatkan martabat mereka diperlukan suatu rona birokrasi yang tidak sama dengan yang kita miliki sekarang ini. Beberapa penulis, misalnya Riggs (1976) dan Brett (1988), meramalkan bahwa sistem administrasi Indonesia sekarang ini memiliki struktur organisasi, prosedur kerja, orientasi petugas, serta lingkungan birokrasi yang lebih mendekati gambaran suatu masyarakat birokrasi politik ala Jackson (1978) atau kapitalisme birokratik ala Robison (1986).

Seperti administrasi pemerintahan di NIB lainnya, administrasi negara Indonesia menduduki tempat yang masih sentral walau pun 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 agar sistem tersebut lebih mampu untuk mendukung pembangunan yang bertambah kompleks tadi.

Seperti sudah disinggung di atas, pembangunan kualitas manusia itu sebenarnya mencakup lima dimensi yakni kapasitas untuk memproduksi, pemerataan, pemberian kewenangan yang lebih besar kepada rakyat, kesadaran yang lebih tinggi tentang interdependensi antar manusia dan lingkungannya mau pun hubungan antar daerah dan antar bangsa, dan juga penekanan pada azas keberlanjutan (sustainability). Untuk itu perlu dikembangkan suatu sistem administrasi baru yang lebih cocok untuk pembangunan kualitas manusia, yakni sistem administrasi yang memiliki struktur yang lebih terbuka atau organisasi adaptif (Bennis, 1969, dan Saxena, 1985), prosedur yang lebih sederhana dan cepat, petugas yang berorientasi fasilitator dan memiliki budaya pelayanan publik serta lingkungan politik-birokratis yang mampu menciptakan "pengawasan" yang fungsional dan efektif terhadap birokrasi pemerintah.

Meningkatkan Kualitas Manusia dalam Birokrasi Pembangunan

Kiranya tidak berlebihan kalau dikatakan bahwa Pemerintah, khususnya sistem administrasinya, pada akhirnya merupakan salah satu faktor penentu yang utama yang akan mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan pembangunan kualitas manusia. Para kritikus birokrasi pada umumnya masih sepakat bahwa peranan birokrasi dalam pembangunan nasional tidak mungkin dapat digantikan sepenuhnya oleh lembaga swasta (Mathur, 1986:9). Namun, di banyak negara berkembang, termasuk Indonesia, sistem administrasi pembangunan menghadapi banyak hambatan yang amat mempengaruhi kemampuan sistem tersebut untuk melaksanakan pembangunan kualitas manusia secara baik dan dengan amat memperhatikan martabat manusia.

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 struktur dan prosedur. Hingga kini struktur organisasi modern tetap dipandang sebagai model birokrasi yang tepat untuk melaksanakan pembangunan. Oleh para ahli sering kurang berhasil yang terjadi di banyak negeri dihubungkan dengan bentuk birokrasi ini. Tetapi, yang menyebabkan model tersebut kurang berhasil bukanlah bentuknya itu tetapi adalah karena adanya nilai-nilai dan struktur organisasi yang tradisional yang menyebabkan tumbuhnya distorsi bentuk organisasi modern menjadi sistem yang patrimonial. Pada sistem ini prinsip-prinsip nepotisme dan partikularistik berlaku. Kalau pada sistem ekonomi kita mengenal adanya dualisme antara ekonomi tradisional-agraris dan ekonomi modern-industrial, maka dalam sistem administrasi kita dikenal adanya dualisme antara sistem administrasi tradisional yang menekankan ritualisme administratif yang tidak efisien dan sistem administrasi modern yang menekankan rasionalisme administratif yang efisien (Riggs, 1957:59). Dualisme administratif ini yang menyebabkan terhambatnya pertumbuhan budaya pelayanan publik dalam birokrasi kita merupakan salah satu sebab kurang-mampuan administrasi pembangunan Indonesia.

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 adalah prosedur yang mencekik ini ditumpangi lagi oleh kepentingan pribadi dan dijadikan komoditi yang diperdagangkan untuk keuntungan pribadi mau pun kelompok.

Peranan birokrasi pemerintah yang kuat dan dominan dalam pengelolaan program pembangunan selama 25 tahun ini telah menimbulkan mental penguasa yang amat kuat di kalangan pejabat birokrasi dan ini menjadi penghambat yang cukup besar dalam upaya penciptaan aparatur pemerintahan yang terbuka dan mampu menggalang partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Dalam birokrasi seperti itu prestasi seorang pejabat bawahan akan diukur dari kemampuannya mencapai target-target yang telah ditentukan dan oleh "kepuasan" atasan terhadap prestasi bawahan tadi. Karena itu sifat yang paling menonjol adalah semangat untuk menjaga keseimbangan dan keselarasan serta kurang mementingkan perubahan dan kemajuan yang identik dengan pembangunan. Dengan kata lain, tumbuhlah dengan subur etos kerja status quo yang mendorong para pejabat untuk lebih mempertahankan keharmonisan dalam segala hal.

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; dan 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.

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 organisasi-adaptif (Saxena, Ibid; dan Bennis, 1969), yaitu organisasi yang selalu tumbuh dan menyesuaikan diri dengan tujuan yang hendak dicapai dan dengan dinamika lingkungannya, yang lebih terbuka terhadap gagasan peningkatan kapasitas, serta yang mampu melaksanakannya. Struktur birokrasi yang organisasi-adaptif ini mempunyai pola hubungan yang lebih longgar dan terbuka terhadap pengaruh positif dari luar. Partisipasi dalam perumusan tujuan menjadi lebih lebar sehingga terbuka kesempatan yang luas untuk keterlibatan dari bawah (bottom-up) mau pun dari atas (top-down).

Selain struktur organisasi yang organisasi-adaptif, dalam pengembangan partisipasi ini perlu diadakan distribusi kekuasaan dan sumberdaya. Dengan kata lain, suatu peringkat desentralisasi yang memadai adalah prasyarat lain yang diperlukan untuk pelaksanaan pembangunan kualitas manusia agar berhasil. Dalam hal ini ada perbedaan yang jelas antara pembangunan dan nation-building. Dalam nation-building memang diperlukan sentralisasi kekuasaan. Bagi Indonesia, tahap ini sudah dapat kita lewati dengan berhasil. Dalam tahap pembangunan untuk meningkatkan kualitas manusia dan kualitas masyarakat, sentralisasi yang berlebih-lebihan ini harus segera ditinggalkan untuk diganti dengan desentralisasi, yakni pemberian kewenangan yang lebih besar kepada daerah dan masyarakat untuk merencanakan, melaksanakan, dan mengawasi pembangunan.

Untuk melaksanakan pembangunan seperti ini diperlukan desentralisasi sebanyak mungkin urusan kepada daerah. Hanya daerah yang tahu secara lebih baik aspirasi daerah serta dapat menilai apa sumberdaya alam dan sumberdaya manusia yang mereka miliki serta untuk apa kekayaan tersebut akan digunakan. Karena itu hambatan paling besar dalam pelaksanaan kebijaksanaan semacam itu adalah sentralisasi yang amat besar dalam sistem administrasi kita.

Hambatan yang ketiga adalah karena kelemahan yang terkandung dalam sistem politik kita yang kurang mampu mengembangkan pengawasan oleh DPR dan DPRD. Salah satu sebab utama kekurangan berhasil pembangunan di negara sosialis dan Dunia Ketiga menurut kajian yang diadakan oleh Institute of Development Studies, Universitas Sussex, adalah karena lemahnya sistem pengawasan demokratis di negara-negara ini. Sampai saat ini DPR dan DPRD, dengan berbagai cara, masih diperlukan sebagai kepanjangan dari lembaga eksekutif. Karena itu tidak ada kekuatan politik yang berarti yang mengontrol lembaga eksekutif. Dominasi birokrasi dalam kehidupan politik, karena amat sukar membedakan antara birokrasi dengan Golkar sebagai kekuatan politik yang sedang berkuasa, telah memperburuk keadaan ini dan telah amat melemahkan efektivitas pengawasan terhadap lembaga eksekutif.

Upaya Meningkatkan Kualitas Manusia Organisasi

Dari uraian di atas dapatlah disimpulkan bahwa kemampuan administrasi pemerintah untuk melaksanakan pembangunan martabat manusia tidak mungkin dapat ditingkatkan tanpa peningkatan kualitas manusia dalam birokrasi pembangunan itu sendiri. Kualitas yang diperlukan oleh petugas birokrasi pembangunan itu antara lain mencakup ketaatan pada prinsip-prinsip moral dan agama yang tinggi, rasa kesetiakawanan sosial dalam hubungan sebagai pejabat dan masyarakat, rasionalitas sebagai pejabat yang merupakan individu organisasi dan institusi yang lebih mementingkan tujuan organisasi daripada tujuan individu serta tingkat kemandirian yang juga tinggi. Karena itu perlu didukung upaya yang sedang dirintis oleh Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara untuk meningkatkan kualitas aparat dalam birokrasi seperti yang dilontarkan beberapa waktu yang lalu pada Seminar Nasional Pembangunan Kualitas Manusia dalam Era Tinggal Landas di Universitas Widya Mataram, Yogyakarta (Kusumaatmadja, 1990).

Ada beberapa pilihan upaya yang dapat ditempuh oleh para perumus kebijaksanaan kita, khususnya dalam bidang pembangunan administrasi. Semua upaya ini dilandasi oleh suatu asumsi bahwa dalam pelaksanaan pembangunan kualitas manusia ini organisasi modern adalah satu-satunya wadah implementasi yang tersedia sampai saat ini. Dalam upaya untuk menghasilkan organisasi yang memiliki efisiensi dan otonomi yang diperlukan buat melaksanakan pembangunan untuk meningkatkan martabat manusia, disadari bahwa hirarki yang terlalu panjang dan compartmentalized akan menghasilkan kekakuan dan subordinasi yang berlebihan. Karena itu inti dari upaya untuk meningkatkan kualitas manusia dalam birokrasi pembangunan meliputi upaya meningkatkan produktivitas mereka melalui sistem insentif, baik finansial dan non-finansial, yang lebih baik, serta merubah tata nilai serta lingkungan birokrasi melalui:

1. Pelatihan Tehnis dan Moral

Sudah disinggung di atas bahwa birokrasi kita belum dilandasi oleh budaya pelayanan publik serta rasionalitas organisasi yang memadai. Karena itu program pelatihan yang tepat untuk

menanamkan budaya tersebut serta rasionalitas sebagai manusia organisasi dan manusia institusi haruslah mendapatkan penekanan dalam upaya reformasi administrasi di Indonesia. Program pelatihan yang baik dan tepat tidak akan dapat digantikan oleh upaya restrukturisasi bentuk organisasi yang telah ditempuh selama ini.

2. Desentralisasi dan Reintegrasi

Pembangunan kualitas manusia dan kualitas masyarakat amat memerlukan desentralisasi kewenangan kepada daerah dan kepada masyarakat. Hanya daerah yang tahu dengan lebih baik potensi yang dimilikinya serta bagaimana menggunakan potensi tersebut untuk mencapai tujuan yang mereka inginkan. Hambatan-hambatan antar kantor dan dinas di pusat dan di daerah perlu dikurangi dengan mengadakan reintegrasi tugas-tugas oleh berbagai kantor tadi. Pembicaraan mengenai reintegrasi ini sudah pernah dilontarkan oleh Menteri Rudini beberapa waktu yang lalu sehubungan dengan pengaturan kembali tugas Kantor-kantor perwakilan Departemen di daerah atau oleh Menteri Sarwono sehubungan dengan perampingan birokrasi.

3. Demokratisasi

Studi-studi yang diadakan oleh para sarjana administrasi semakin menunjukkan bahwa kinerja sistem administrasi yang kurang memuaskan di negara selalu lebih menonjol di negara yang tidak demokratis. Dengan kata lain, tanpa pengawasan politik yang efektif birokrasi pembangunan cenderung untuk kurang berprestasi. Karena itu, sejalan dengan upaya reformasi administrasi, harus diadakan transformasi politik untuk menciptakan pengawasan demokratis yang efektif terhadap birokrasi. Transformasi ini harus lebih luas dari transformasi yang kita kenal selama ini yang bertujuan untuk memperbaiki *accountability* dan partisipasi. Yang diperlukan adalah pemberian keleluasaan kepada masyarakat untuk mengembangkan basis-basis organisasi sosial yang bebas dalam suatu masyarakat sipil (*civil society*).

Referensi

- Abdullah, Syukur, *Birokrasi dan Pembangunan Nasional: Studi tentang Peranan Birokrasi Lokal dalam Implementasi Program-program Pembangunan di Sulawesi Selatan*. Disertasi Universitas Hasanuddin, 1985.
- 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*, 1988, IV:4.
- Buchanan, J. "Foreword" in Tullock, G., *The Politics of Bureaucracy*, New York, University Press of America, 1987.

- Effendi, S., *Debirokratisasi dan Deregulasi: Meningkatkan Kemampuan Administrasi Untuk Melaksanakan Pembangunan*. Makalah pada Seminar DAAD-UGM, Yogyakarta, 19 Desember 1987.
- _____, "Pelayanan Publik, Pemerataan, dan Administrasi Negara Baru," *Prisma*, XV:12, 1986.
- _____, *Debirokratisasi dan Deregulasi: Meningkatkan Kemampuan Administrasi untuk Melaksanakan Pembangunan Nasional*. Makalah pada Seminar UGM-DAAD di Yogyakarta, 19 Desember 1987.
- _____, *Birokrasi, Pembangunan Kualitas Manusia dan Produktivitas Nasional*. Makalah pada Seminar Kualitas Manusia dan Produktivitas Nasional diselenggarakan oleh Panitia Dies Natalis ke 38 Universitas Gadjah Mada di Yogyakarta, 17 Desember 1987.
- Frederickson, H. George, *The New Public Administration*. Alabama: University of Alabama Press, 1980.
- Frederickson, H. George, dan Charles R. Wise, Eds., *Public Administration and Public Policy*. Lexington: Lexington Books, 1977.
- Eisenstadt, S.N. "Bureaucratization, Overbureaucratization, and Debureaucratization," *American Sociological Review* 1966.
- Evers, H.D., *Bureaucratization of Southeast Asia*, Working Paper Series No. 71, Sociology of Development Research Center, University of Bielefeld, 1985.
- Mathur, Hari M., *Administering Development in the Third World: Constraints and Choices*. New Delhi, Sage, 1986.
- Muhaimin, Jahja, "Beberapa Segi Birokrasi Indonesia," *Prisma* 1980:10.
- Mustopadidjaja, *Paradigma-paradigma Pembangunan Administrasi dan Manajemen Pembangunan*. Makalah dibacakan pada Temukaji "Posisi dan Ilmu Administrasi dan Manajemen dalam Pembangunan Nasional". Diselenggarakan oleh Lembaga Administrasi Negara R.I. di Jakarta, 28-30 Januari 1988.
- Myrdal, Gunnar, *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*. New York: Vintage Books, 1972.
- Riggs, Fred N., "Agraria and industria - towards a typology of comparative administration", dalam W. J. Siffin, Ed. *Toward the Comparative Study of Public Administration*, Bloomington, Indiana University Press, 1957.

Robison, Richard, "Toward a Class Analysis of the Indonesian Military Bureaucratic State,"
Indonesia, 1978:25.

_____, Indonesia: The Rise of Capital, Sidney: Allen & Unwin, Ltd., 1986.

Salim, Emil, Perspektif Pembangunan: Harapan dan Kendala. Makalah pada Seminar Nasional
Ilmu-Ilmu Sosial 1990, HIPIS, di Yogyakarta, 16 Juli 1990.

Saxena, A.P., "Peningkatan Produktivitas Tatalaksana Pemerintahan," Prisma, XV:11, 1986.