

# **RETHINKING ADMINISTRASI NEGARA; PERAN STRATEGIS ADMINISTRASI NEGARA MENJAWAB TANTANGAN PEMBANGUNAN**

Oleh : Wawan Dharma Setiawan.M.SH.,MSi.

## *Abstract*

*Suatu yang paradoks ketika suatu bangsa yang kaya akan sumber daya alam dan manusia tetapi selalu tertinggal dibanding negara negara lain yang tidak memiliki Sumber daya sebesar negara kita, Pendiri Bangsa dan Negara telah meletakkan dasar dasar yang sangat baik dalam membangun yang tertuang ala Visi negara yaitu menciptakan masyarakat yang adil dan makmur lahir dan bathin dengan misi Melindungi kedaulatan bangsa dan negara, meningkatkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta turut serta dalam perdamaian dunia.*

*Dalam memasuki melinium ketiga abad 21 dimana perubahan sangat cepat, bangsa dan negara kita sulit berakselerasi, mengikuti dinamika perubahan internal maupun global. Untuk itu diperlukan konsep pembangunan yang paling sesuai dan mampu mengimbangi kedua hal tersebut di atas.Peningkatan kemampuan sumber daya manusia sagat strategis, harus dilakukan demikian pula pengelolaan sumber daya alam yang penuh kearifan.*

## **A. PENDAHULUAN**

Suatu pertanyaan yang harus dijawab sejak dahulu, dimana Indonesia sebagai suatu negara yang kaya akan sumber daya alam dan sumberdaya manusia, tetapi sampai saat ini rata-rata masyarakatnya masih dalam kondisi miskin, bahkan ada yang masuk pada kemiskinan absolut. Pasti ada yang salah dalam manajemen pembangunan yang dilaksanakan. Banyak diskusi, seminar apapun yang membicarakan bagaimana membangun bansa ini dengan tataran administrasi negara yang mendukungnya. Hanya keluar konsep, rekomendasi yang tidak aplikatif.

Selalu tidak ada kepuasan untuk menjawab pertanyaan tersebut di atas, kenapa tidak pernah sehebat bangsa lain yang tadinya dibawah negara kita dalam berbagai aspek. Upaya yang dilakukan antara lain formulasi desentralisasi, pemberdayaan, good governance, demokratisasi sampai pada mengamandemen UUD '45, belum mampu menjawab tantangan pembangunan bangsa dan negara sesuai dengan Vissi dan Missi Negara yang tercantum dalam pembukan UUD '45. Konsep-konsep tersebut tidak salah, tetapi dalam pelaksanaannya banyak variable yang mendistorisi.

Jika diibaratkan negara sebuah bus , maka ada kekeliruan dalam mengoperasikannya, antara lain terlalu mengurus hal hal yang tertinggal di belakang, sehingga energi banyak yang terserap kesana, masa lalu bukan tidak penting, tetapi jika tadi sebuah negara diibaratkan sebuah bus, maka harus terus melaju kedepan.

Djoko santono Moeliono, Guru besar Budaya Kerja pada UGM dalam seminar pembangunan dalam kaitannya dengan budaya kerja mengatakan:” kelemahan kita saat ini daah karena tidak punya budaya organisasi yaitu budaya yang merekatkan kita satu sama lain”, yaitu tidak mau bekerja keras bersama, malahan pada jaman rezim Soekarno tidak memiliki budaya kemandirian, menolak bantuan asing, memusuhi negara lain, pada rezim Soeharto hanya memiliki bidaya pembangunan menafsihkan hal lain yang sama pentingnya. Baru pada era Habiebie masuk pada Reformasi, walaupun masih belum ajeg dalam pelaksanaannya sampai saat ini.

Hal lain yang menghambat laju pembangunan adalah adanya kegamangan melihat masa depan, dimana kita melihat masa depan sebagai ancaman dan kegelapan. Asumsi yang tidak terlalu salah bahwa setiap rezim hanya menyerahkan hutang pada rezim yang baru dan serinya terus semakin panjang.

Satu satunya kesempatan kita adalah “waktu”, hal ini harus dimanfaatkan seoptimal mungkin karena lewat maka tidak kembali dan menjadi idle time. Maka menata ulang manajemen pemerintahan untuk membangun Indonesia kedepan dengan keunggulan global adalah sesuatu yang harus dilaksanakan.

## **B. KONSEP PEMBANGUNAN DALAM PERSPEKTIF ADMINISTRASI SAAT INI.**

Yang paling pasti saat ini bangsa dan negara sedang menghadapi ketidakpastian yang gradasinya lebih tinggi dibanding dengan masa lalu, saat ini SDM bangsa yang masih rata rata rendah, daya saing rendah, korupsi yang masih berjalan, aturan tumpang tindih yang membuat bingung dan dapat membuat stagnasi jalannya pembangunan, Sumber daya alam yang semakin tipis atau berkurang.

Sebagai ilustrasi, pada abad ke 20 penemuan baru berselang dalam satu tahun, tetapi masuk abad mellenium atau abad 21 penemuan baru berselang dengan hitungan jam, kadang penemuan yang baru saja muncul belum diimplementasikan sudah muncul penemuan baru yang lainnya.

Riant Nugroho D dalam bukunya “Reinventing Pembangunan” mengambil pendapat Mac Luhan, dimana Globalisasi bukan hanya menciptakan “The global Village” tetapi sesungguhnya menciptakan “Titanic tanpa Palka”, sebuah kapal pesiar tanpa palka maka begitu air masuk maka semua terbanjiri, interkoneksi global twerdapat nilai positif dan negatif. Positif jika adanya investasi, perdagangan, komunikasi danlainsebagainya yang menguntungkan, negatif seperti terorisme, polusi, illedal loging, korupsi dansebagainya yang merugikan.

Pada tingkat nasional, pada hakekatnya politik negara berkembang samadengan premis Samuel Huntington dalam bukunya “Political Order in the Changing Society”, yang pada akhirnya pilihan jatuh pada partisipasi atau penguatan kelembagaan politik, pada

masa Soekarno memilih partisipasi dengan akibat pembusukan lembaga, Pada Zaman Soeharto memilih sejak awal kepada kelembagaan tetapi karena ketrlaluan maka terjadi pembusukan partisipasi, eksploitasi dan pembusukan seluruh sistem politik.

Habibi mencoba secara transisional mentransformasikan pendekatan institutional heavy ke participation heavy, hasil nihil, mungkin waktu yang tidak cukup. Abdurrahman Wahid berusaha membangun partisipasi dengan mengabaikan kelembagaan dan berakibat Cheos. Megawati mencoba menyeimbangkan antara partisipasi dan kelembagaan namaun dengan bahan baku yang apa adanya dan kecakapan terbatas hasilnya tidak optimal.

Pada tingkat lokal dalam hal ini pada Kabupaten dan Kota mengalami ketidakpastian yang tinggi dalam pengelolaan pembangunan daerah, terjadi tarik menarik kekuasaan antara pusat dengan daerah maupun daerah dengan daerah demikian pula dengan propinsi, pembangunan daerah berhadapan engan berbagai permasalahan antarlain:

1. Rendahnya kecakapan daerah untuk mampu membangun daerahnya sendiri, karena sebelumnya pembangunan dilakukan secara sentralistik yang mematikan inovasi, manajerial dalam membangun daerah,
2. Ketika desentralisasi dilaksanakan pada daerah kondisi politik dan ekonomi sedang tidak menguntungkan baik pada tingkat domestik maupun global, kinerja ekonomi yang payah dengan parameter jumlah investasi yang mnurun, depresiasi terhadap rupiah dari mata uang terutama US Dollar,

Harga jual dalam dan luar negeri yang tidak kompetitif, terbangnya modal ke luar negeri, pendapatan perkapita rendah, jumlah pengangguran yang tinggi, dengan demikian desentralisasi menjadi bernilai rendah,

3. Kemudahan pengembangan daerah pada tingkat propinsi maupun Kabupaten dan Kota yang tidak didasarkan pada kebutuhan masyarakat atau pelayanan yang diharapkan masyarakat, cenderung untuk kepentingan elit politik minoritas saja.

### C. PRINSIP PEMBANGUNAN.

Sampai saat ini, pembangunan masih diasumsikan untuk dipahami sebagai sebuah moment politis dan sejarah daripada moment manajemen. Selama ini pembangunan dipahami sebagai isme isme dari proses manajerial yang melibatkan optimalisasi pemanfaatan aset atau sumber daya yang dimiliki.

Lebih baik pembangunan dilaksanakan sebagai praktek politik daripada praktek manajemen, tetapi dari kacamata Andre Gunder Frank; sosiolog pembangun dimana yang dibangun adalah keterbelakannannya, Petter Drucker sepakat dengan pepatah "there is never underdeveloped country; there is always undermanaged country", jadi sebenarnya tidak ada negara terbelakang, yang ada adalah negara yang tidak dimanage dengan baik.

Perbedaan pokok perpektip politik dan manajemen terletak pada "ruh" dari masing masing. Pada dasarnya di negara kita bukan kegagalan membangun, tetapi kegagalan mempertahankan kesinambungan keberhasilan pembangunan.

Hal ini disebabkan pembangunan dilihat dari nilai politik yang kebetulan di negara kita belum mampu merencanakan, mengaplikasikan dengan baik.

Jadi untuk saat ini pembangunan lebih baik didasarkan pada pendekatan manajemen yang tidak sekedar pendekatan teknis, tetapi sebagai issues fundamental. Dari berbagai bahasan tentang manajemen pembangunan dan telah dilaksanakan, maka Riant Nugroho memberikan tawaran sebagai alternatif dalam prinsip prinsip pembangunan sebagai berikut:

1. Prinsip Kerjasama tim, baik dalam tim yang bersifat regional yaitu antara , Kota, Propinsi dan tim yang bersifat nasional,
2. Prinsip Pengakselerasian nilai, dimana benefit dirasakan langsung oleh rakyat,
3. Prinsip kesinambungan, jangan ada rantai yang putus ketika "plat Form" pembangunan telah disepakati, siapapun yang menjadi pemimpin.
4. Konsistensi dalam penyelenggaraan pembangunan yang dimulai dari visi, misi diteruskan pada strategi, implementasi, kontrol yang baik,
5. Prinsip negara kuat masyarakat kuat. Seperti dikatakan oleh Michael E. Porter dalam bukunya " Competitive Advantage Among Nation" peranan pemerintah daerah tidak semakin kecil tetapi semakin kuat dan penting dan tentu mengarah pada kekuatan yang bernilai win win solution antara pemerintah dan masyarakat. Konsep David Osborne dan Gabler dalam "Reinventing Government" yang dilanjutkan oleh Gabler & Platrik dalam "Banishing Buraucrazy" (1996) dimana pemerintah hanya

berperan sebagai fasilitator atau memfasilitasi saja dipatahkan oleh Gerald Caiden dalam bukunya "Administrative Reform Comes Age"(1992) dan oleh Henry Mintzberg (1996) dalam bukunya "Managing Government, Governing Management"

#### **D. PEMBANGUNAN INDONESIA KE DEPAN (HARAPAN)**

Saat ini bagaimana kita berpacu untuk mengakselerasi perubahan, ketertinggalan dengan cepat dalam pembangunan, dihadapan telah menantang berbagai tuntutan perubahan kearah yang lebih baik dalam segala bidang kegiatan baik masyarakat maupun pemerintah.

Suatu pertanyaan, apakah bangsa dan Negara kita akan mampu bertahan terhadap terpaan badai tersebut antara lain ideologi global, karena globalisasi bukan saja menjungkirbalikan aturan main dalam ekonomi tetapi juga merubah peta dunia dalam tataran ekonomi, politik, sosial dan mungkin budaya.

Pekerjaan sulit untuk merancang Pembangunan Indonesia kedepan, kompleksitas yang tinggi, tetapi bukan berarti tidak bisa dilakukan, berangkat dari Visi dan Misi yang telah diletakan dalam pembukaan UUD '45 dimana hal ini merupakan kesepakatan untuk membangun Negara dan Bangsa bersama dalam mencapai masyarakat adil dan makmur lahir dan batin melalui kemampuan melindungi Negara kesatuan, mencerdaskan kehidupan bangsa, peningkatan kesejahteraan rakyat dan keikutsertaan dalam menjaga perdamaian, stabilasi dunia.

Memang masa depan adalah tanah yang tidak kita kenal (terra incognita) karena di abad 21 ini setiap detik dan menit yang kita masuki memiliki makna masa depan. Sebagai contoh ketika pada tahun 1988 pemerintah optimis akan mencapai pertumbuhan ekonomi 8% dan hal ini didukung oleh Bank Dunia, tetapi tahun 1977 seluruh perekonomian bangsa hancur terpuruk demikian pula negara-negara Asia lainnya, hanya Negara kita yang paling lama melakukan recovery dari keterpurukan itu. Hal ini karena prediksi yang terlalu optimis tanpa mempertimbangkan variabel lain yang memungkinkan terjadi perubahan dari arah yang telah ditetapkan, artinya ada keteledoran dalam menyikapi kemungkinan perubahan yang cepat.

Terdapat tiga kelompok yang menyikapi masa depan bangsa dan negara akan bagaimana dan kemana, yaitu:

Kelompok yang memasuki masa depan dengan masa bodoh, apa yang terjadi terjadilah, ini kelompok paling sial, karena tidak menyiapkan peralatan dan tersingkir karena terdesak perubahan,

Kelompok yang menghadapi masa depan dengan bekal peralatan masa kini, sudah baik tetapi belum cukup,

Kelompok yang memasuki masa depan dengan peralatan masa depan, walaupun penuh ketidakpastian tetapi telah membawa planning yang sudah diasumsikan dengan masa depan.

Hal yang perlu diingat, bahwa ketidakseimbangan masa datang bukan sekedar ketidakmampuan setiap pemerintah dalam mengantisipasi perubahan, tetapi terjadinya persaingan dan pertentangan antara kepentingan pemerintah (lokal) dengan kepentingan pasar global. Sebelumnya pemerintah relatif stabil dan

efisien karena setiap negara relatif berdiri sebagai unit independen, setiap masalah bisa dilokalisasi.

Globalisasi perekonomian yang dipicu pula oleh Theodore Levitt yang oleh Dorjatum Kuntjorjakti dipopulerkan dengan revolusi teknologi komunikasi, turisme dan transportasi ditambah dengan Revolusi 41 dari Kenichi Ohmae yaitu investasi tanpa mengenal bendera, industry yang bergerak dengan skala dan pasar global, teknologi informasi yang mendekatkan jarak dan waktu, individual consumer yang berelera global, batas politik yang tidak berarti, negara berarti tetapi berfungsi administratif saja.

Riant Nigroho dalam *Reinventing Pembangunan*; "menata ulang paradigma pembangunan untuk membangun Indonesia baru dengan keunggulan global" mengasumsikan akan terjadi pertempuran yang terakumulasi yang disebabkan oleh:

1. Pemerintah tidak mau dijadikan sebagai administratif belaka,
2. Pemerintah makin tidak mampu berperan diluar sebagai aparatur dan administratif saja,
3. Belum ada lembaga global yang bisa menggantikan pemerintah dalam skala global untuk mengatur kompetensi dan jika ada persengketaan global secara fair,
4. Perkembangan teknologi makin tak terbendung, yang membuat manusia bisa melakukan apa saja yang sebelumnya tidak mungkin,
5. Kapitalisme global telah menjadi baterai ekonomi dunia, yang mendorong dunia untuk memasuki kancah medan tempur bisnis yang luarbiasa dalam kehidupan manusia,

6. Munculnya kejahatan bisnis dalam skala global, sementara belum ada kepolisian “Global”,
7. Munculnya masalah masalah lingkungan yang bersifat global, khususnya masalah hutan tropis sebagai paru paru dunia, pencemaran emisi gas buang dan sebagainya,
8. Munculnya warganegara global dan suku suku global yang mempercepat mengalmirnya modal ke seluruh dunia dengan investasi dan rekayasa keuangannya, manusia manusia ini bersifat modular yang tidak terikat dengan ikatan ikatan yang dianggap primordial termasuk ikatan politik, kekeluargaan, lingkungan sosial dan fisik bahkan ikatan institusional,
9. Terbentuknya perekonomian dan perdagangan dunia yang akan menciptakan struktur kolonialisme baru dalam bentuk baru, seperti hak paten, waelaba yang sulit dilakukan oleh negara berkembang,
10. Masalah politil akan terkesampingkan oleh masalah ekonomi.

Menghadapi berbagai permasalahan kedepan, pemerintah bersama rakyat harus memiliki suatu “Blue Print” pembangunan bangsa dan negara, dimana strategi pembangunan ada dua yaitu:

1. Pembangunan Nasional,
2. Pembangunan global.

Dengan dua strategi tersebut diatas maka bangsa dan negara siap dibawa kehadapan perubahan yang bersifat cepat dengan antisipasi akurat.

Jika menggunakan skala prioritas maka pembangunan harus diarahkan pada

:

1. Ekonomi. Dengan titik berat pada sub sector strategis yaitu:
  - 1.1. Pertanian,
  - 1.2. Kehutanan,
  - 1.3. Perkebunan,
  - 1.4. kelautan,
  - 1.5. Peternakan,
  - 1.6. Industri Manufaktur,
  - 1.7. Industri Jasa termasuk keuangan,
  - 1.8. Pertambangan minyak dan gas,
  - 1.9. Pertambangan non migas.
2. Sosial, Budaya dan Agama, yang ditekankan pada sub sector:
  - 2.1. Kesehatan,
  - 2.2. Pendidikan,
  - 2.3. Kependudukan,
  - 2.4. Pengembangan ilmu, riset dan teknologi,
  - 2.5. Kesenian,
  - 2.6. Olah raga,
  - 2.7. Agama,
  - 2.8. Perumahan rakyat,
  - 2.9. Kesetaran gender,
  - 2.10. Generasi muda,
  - 2.11. Lingkungan hidup.
3. politik, dengn subsektor strategis:
  - 3.1. Kepartaian dan pemilu,
  - 3.2. Hukum dan Penegakannya,
  - 3.3. Hak atas kekayaan intelektual,
  - 3.4. Hubungan luar negeri,
  - 3.5. Hak Azasi manusia,
  - 3.6. Komunikasi dan media massa,
  - 3.7. Aparatur Negara,
  - 3.8. Otonomi daerah.
4. Pertahanan Keamanan, dengan sub sector strategis:
  - 4.1. Pertahanan yang bersifat melindungi dari ancaman luar,

- 4.2. Keamanan, yang bersifat menjaga keamanan di dalam.
- 4.3. Keamanan rakyat atau pertahanan sipil, bersifat dari, oleh dan untuk rakyat.

Semua Subsektor strategis yang dibangun tersebut harus memperhitungkan dengan matang sumber daya manusia yang siap menunjang dan mendukung, dana atau biaya yang dapat dialokasikan secara bertahap dan berkesinambungan, infrastruktur yang menunjang pembangunan tersebut, kelembagaan yang melakukan eksekusi pembangunan atas perencanaan yang telah dibuat serta pengawasan yang betul-betul berwibawa.

#### **E. PERENCANAAN PEMBANGUNAN.**

Perencanaan pembangunan adalah kegiatan yang bersifat kolosal, memakan waktu yang panjang serta melibatkan warga masyarakat dan akan menyerap sumber daya negara dan bangsa, oleh karena itu pembangunan perlu dimanajementi dengan baik.

Perencanaan pembangunan menjadi titik tolak strategis walaupun akan memakan waktu, pemikiran, biaya dan sumber daya manusia yang cukup rumit, pembangunan adalah istilah khas dari proses rekayasa sosial dalam arti yang luas didalamnya termasuk ekonomi, politik, budaya. Pada Nrgara negara berkembang selalu identik masalah utamanya dengan kemiskinan, jadi pekerjaan awal dan penting adalah bagaimana menghilangkan kemiskinan, Ragnar Nurske, kemiskinan pada Negara berkembang seperti masuk dalam lingkaran setan dan pokok pangkal kemiskinan adalah pendapatan yang

rendah dan berakibat pada kemampuan menabung yang rendah, pendidikan rendah, kemampuan rendah, gizi dan kesehatan rendah sehingga produktivitas rendah.

Berbagai teori pembangunan muncul untuk menjawab permasalahan ini yang berfokus pada mendorong peningkatan investasi. Perencanaan pembangunan harus mengambil alih tugas mengatasi masalah tersebut. Bagaimana menggerakkan seluruh sumberdaya yang dimiliki. Dri sini dimulai suatu konsep pembangunan menjadi praktek pembangunan dalam arti aplikasi dari suatu perencanaan dan dengan tujuan utama memutuskan lingkaran setan kemiskinan.

Model perencanaan pembangunan yang umum digunakan antara lain:

##### **1. Model Agregat.**

Yaitu model hubungan multi player effect dan ICOR, model ini bertumpu pada ekonomi macro yang konsep intinya pada Pendapatan Domestik Bruto (PDB), Konsep ini mengagregasikan perekonomian menjadi formula bahwa PDB merupakan agregasi (penjumlahan) dari Consumsi (C), pengeluaran pemerintah (G), Investasi Pemerintah (IG), Investasi masyarakat (IP), Ekspor (X) dikurangi Impor (M).

Banyak yang menggunakan model ini karena menghasilkan data kuantitatif sehingga mudah dipahami.

Kelemahannya bahwa didalam agregasi tersebut tidak utuh mencerminkan kondisi ketercapaian pencapaian pembangunan yang sebenarnya. Misalnya PDB yang tinggi tidak

selalu berhubungan dengan pendapatan masyarakat yang tinggi, mungkin dari sektor lain saja yang meningkat atau pada golongan tertentu saja dimana masyarakat tetap miskin.

## 2. Model hubungan Efek kelipatan dan ICOR.

Model ini pertama diperkenalkan oleh Maynard Keynes dalam "The General Theory of Employment, Interest and Money", prinsipnya bahwa terdapat hubungan antara tingkat investasi (I) dengan permintaan pendapatan (Y) atau apabila terdapat tambahan investasi, maka akan bertambah pula tingkat permintaan pendapatan dengan kelipatan sebesar kebalikan dari "Marginal propensity to save", atau angka koefisien yang menunjukkan berapa tingkat tabungan jika permintaan pendapatan meningkat dengan jumlah tertentu, dengan nilai angka pecahan kurang dari satu. Model ini diperkaya dengan model Incremental Capital Output Ratio (ICOR) yang didefinisikan dengan sebagai ratio investasi yang diperlukan untuk memperoleh pertambahan pendapatan pada periode tertentu.

Dalam model ini mengibaratkan bahwa pembangunan sebagai proses produksi, dimana setiap input baru akan meningkatkan output.

## 3. Model Perencanaan Sectoral.

Model ini mirip dengan model kedua, hanya lebih mendetailkan persektor. Dimana sektor diartikan kumpulan dari kegiatan kegiatan atau program program

yang memiliki persamaan srta ciri ciri serta tujuannya. Model ini membuka wacana tentang efek ke depan (Forward effect) dan efek ke belakang (backward effect) dari kebijakan pembangunan sektoral.

Efek kedepan adalah suatu kegiatan ekonomi yang outputnya dapat dimanfaatkan sebagai input kegiatan ekonomi lainnya, sedangkan efek kebelakang adalah sebuah kegiatan ekonomi yang inputnya menyrap output dari kegiatan ekonomi lain.

Di negara indonesia, terdapat kondisi obyektif yaitu, pemwrintah tidak memiliki cukup dana, pendapatan dalam negeri sulit, negara pemberi pinjaman mulai khawatir dengan kredibilitas pemerintah. Dan nominasi bantuan beralih ke negara berkembang lain.

Kebijakan desentralisasi dan atau otonomi daerah pada Kabupaten dan Kota, sehingga pendapatan pusat yang besar, saat ini banyak ke daerah.

Model yang selama ini diterapkan sudah baik, tetapi tingkat distorsi dalam pelaksanaan cukup tinggi, dan kebijakan bayak yang menghambat, penegakan hukum yang tersendat jikalau tidak boleh dikatakan tidak jalan. Kebijakan pemberdayaan dimana tugas pemerintah tidak hanya menggerakkan melalui kebijakan kebijakan tetapi menstimulasi pembangunan.