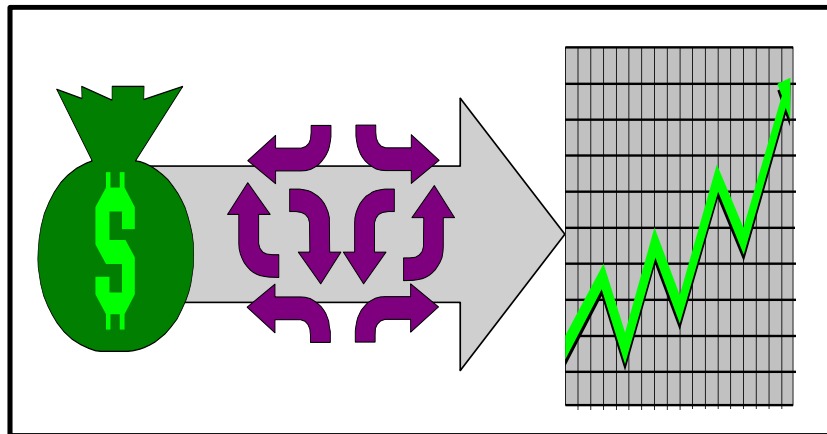


Administrasi Pembangunan

(RINGKASAN MATERI dan TRANSPARANSI)



Oleh :

Tri Widodo W. Utomo

**LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
PERWAKILAN JAWA BARAT
1998**

BAGIAN PERTAMA

BAB I

PENDAHULUAN

Administrasi pembangunan berkembang karena adanya kebutuhan di negara-negara yang sedang membangun untuk mengembangkan lembaga-lembaga dan pranata-pranata sosial, politik dan ekonominya, agar pembangunan dapat berhasil. Oleh karena itu, pada dasarnya administrasi pembangunan adalah bidang studi yang mempelajari *sistem administrasi negara di negara yang sedang membangun* serta upaya untuk meningkatkan kemampuannya. Dari sudut praktik, administrasi pembangunan merangkum dua kegiatan besar dalam satu pengertian, yakni administrasi dan pembangunan.

Dalam telaahan administrasi pembangunan dibedakan adanya dua pengertian, yaitu **administrasi bagi pembangunan** dan **pembangunan administrasi**. Administrasi bagi pembangunan, dalam konteks ini digunakan pendekatan manajemen. Maka dapat dikatakan bahwa masalah administrasi bagi pembangunan adalah masalah manajemen pembangunan. Sedangkan untuk menerangkan pembangunan administrasi akan digunakan pendekatan organisasi.

Untuk analisis manajemen pembangunan dikenal beberapa fungsi yang cukup nyata (*distinct*), yakni: perencanaan, pengerahan (*mobilisasi*) sumber daya, pengarahan (*menggerakkan*) partisipasi langsung oleh pemerintah, koordinasi, pemantauan dan evaluasi, dan pengawasan. Pendekatan terhadap fungsi-fungsi tersebut dilengkapi dengan peran informasi yang amat penting sebagai instrumen atau perangkat bagi manajemen.

Heady (1995) menunjukkan ada lima ciri administrasi yang indikasinya ditemukan secara umum di banyak negara berkembang. Pertama, pola dasar (*basic pattern*) administrasi publik bersifat jiplakan (*imitative*) daripada asli (*indigenous*). Kedua, birokrasi dinegara berkembang kekurangan (*deficient*) sumber daya manusia terampil yang dibutuhkan untuk menyelenggarakan pembangunan. Ketiga, birokrasi lebih berorientasi pada hal-hal lain daripada mengarah pada yang benar-benar menghasilkan (*production directed*). Keempat, ada kesenjangan yang lebar apa yang

dinyatakan atau yang hendak ditampilkan dengan kenyataan (*discrepancy between form and reality*). Kelima, birokrasi di negara berkembang acap kali bersifat otonom, artinya lepas dari proses politik dan pengawasan masyarakat. Analisis Heady ini dapat ditambahkan dua karakteristik lagi hasil dari pengamatan **Wallis** (1989). Pertama, di banyak negara berkembang birokrasi sangat lamban dan makin bertambah birokratik. Kedua, unsur-unsur nonbirokratik sangat berpengaruh terhadap birokrasi. Misalnya hubungan keluarga, hubungan-hubungan primordial lain seperti suku dan agama, dan keterkaitan politik (*political connections*) mempengaruhi birokrasi. ***Keadaan-keadaan seperti inilah yang mendorong pentingnya pembangunan atau pembaharuan administrasi.***

Dalam kerangka pembaharuan administrasi sebagai lanjutan dari pembangunan administrasi, yang pertama perlu menjadi perhatian adalah perubahan sikap birokrasi yang cukup mendasar sifatnya. Didalamnya terkandung berbagai unsur. Pertama, birokrasi harus dapat membangun partisipasi rakyat. Kedua, birokrasi hendaknya tidak cenderung berorientasi kepada yang kuat, tetapi harus lebih kepada yang lemah dan kurang berdaya. Ketiga, peran birokrasi harus bergeser dari mengendalikan menjadi mengarahkan, dan dari memberi menjadi memberdayakan. Keempat, mengembangkan keterbukaan dan kebertanggungjawaban. Pembaharuan memerlukan semangat yang tidak mudah patah. Semangat dan tekad diperlukan untuk mengatasi inersia birokrasi dan tantangan yang datang dari kalangan mereka yang akan dirugikan karena perubahan. Oleh karena itu, pembaharuan harus dilakukan secara sistematis dan terarah, didukung oleh *political will* yang kuat, konsisten, dan konsekuen. Tidak selalu harus segera menghasilkan perubahan besar, tetapi dapat secara bertahap, namun konsisten.

BAB II

PERKEMBANGAN PEMIKIRAN MENGENAI ADMINISTRASI PEMBANGUNAN

A. Pengertian Administrasi dan Pembangunan

Administrasi negara adalah species dari genus administrasi, dan administrasi itu sendiri berada dalam keluarga kegiatan kerjasama antar manusia. **Waldo** (1992) menyatakan yang membedakan administrasi dengan kegiatan kerjasama antar manusia lainnya adalah derajat rasionalitasnya yang tinggi. Derajat rasionalitas yang tinggi ini ditunjukkan oleh tujuan yang ingin dicapai serta cara untuk mencapainya.

Pengertian pembangunan dapat ditinjau dari berbagai segi. Kata pembangunan secara sederhana sering diartikan sebagai proses perubahan ke arah keadaan yang lebih baik. Seperti dikatakan oleh **Seers** (1969) disini ada pertimbangan nilai (*value judgement*). Atau menurut **Riggs** (1966) ada orientasi nilai yang menguntungkan (*favourable value orientation*).

Pembangunan sering dikaitkan dengan modernisasi dan industrialisasi. Seperti dikatakan **Goulet** (1977), ketiga-tiganya menyangkut proses perubahan. Pembangunan adalah salah satu bentuk perubahan sosial, modernisasi adalah suatu bentuk khusus (*special case*) dari pembangunan, dan industrialisasi adalah salah satu segi (*a single facet*) dari pembangunan. Dari pengertian ini, dapat disimpulkan bahwa pembangunan lebih luas sifatnya daripada modernisasi, dan modernisasi lebih luas daripada industrialisasi.

B. Konsep-Konsep Pembangunan

Setelah **Adam Smith**, **Thomas R. Malthus**, dan **David Ricardo** yang disebut sebagai aliran klasik, berkembang *teori pertumbuhan ekonomi modern* dengan bervariasinya. Pada intinya teori ini dibagi menjadi dua, yaitu : 1) Akumulasi modal (*physical capital formation*) ; dan 2) Peningkatan kualitas dan investasi sumber daya manusia (*human capital*). Salah satu dampaknya yang besar dan berlanjut hingga sekarang adalah

model pertumbuhan yang dikembangkan oleh **Harrod** (1948) dan **Domar** (1946). Pada intinya, model ini berpijak pada pandangan **Keynes** (1936) yang menekankan pentingnya aspek permintaan dalam mendorong pertumbuhan jangka panjang.

Sementara itu berkembang sebuah model pertumbuhan yang disebut *neo klasik*. Teori ini mulai memasukkan unsur teknologi yang diyakini akan berpengaruh dalam pertumbuhan ekonomi suatu negara (**Solow**, 1957). Dalam teori ini, teknologi dianggap sebagai faktor eksogen yang tersedia untuk dimanfaatkan oleh semua negara di dunia. Dalam perekonomian yang terbuka, dimana semua faktor produksi dapat berpindah secara leluasa dan teknologi dapat dimanfaatkan oleh setiap negara, maka pertumbuhan semua negara di dunia akan konvergen, yang berarti kesenjangan akan berkecenderungan.

Dalam kelompok teori ini ada pandangan penting yang dianut oleh pemikir pembangunan, yaitu teori Tahapan Pembangunan. Dua diantara yang penting adalah dari **Rostow** (1960) dan **Chenery-Syrquin** (1975). Menurut Rostow, transformasi dari negara terbelakang menjadi negara maju dapat dijelaskan melalui urutan tingkatan atau tahap pembangunan. Rostow mengemukakan 5 tahap yang dilalui oleh suatu negara dalam proses pembangunannya, yaitu tahap *traditional society*, *preconditions for growth*, *the take-off*, *the drive to maturity*, dan *the age of high mass-consumption*. Menurut Chenery dan Syrquin (1975), yang merupakan pengembangan pemikiran dari **Collin Clark** dan **Kuznets**, perkembangan perekonomian akan mengalami transformasi (konsumsi, produksi, dan lapangan kerja), dari perekonomian yang didominasi sektor pertanian menjadi sektor industri dan jasa.

Oleh karena itu, berkembang berbagai pemikiran untuk mencari alternatif lain terhadap paradigma yang semata-mata memberi penekanan kepada pertumbuhan, antara lain berkembang kelompok pemikiran yang disebut *paradigma pembangunan sosial*, yang tujuannya adalah menyelenggarakan pembangunan yang lebih berkeadilan.

Meskipun pembangunan harus berkeadilan, namun disadari bahwa pertumbuhan tetap penting. Upaya memadukan konsep pertumbuhan dan pemerataan merupakan tantangan yang jawabannya tidak henti-hentinya dicari dalam studi pembangunan. Sebuah model, yang dinamakan pemerataan dengan pertumbuhan atau *redistribution with growth* (RWG) dikembangkan berdasarkan suatu studi yang disponsori oleh Bank Dunia pada tahun 1974. Ide dasarnya adalah pemerintah harus mempengaruhi pola

pembangunan sedemikian rupa sehingga produsen yang berpendapatan rendah akan mendapat kesempatan meningkatkan pendapatan dan secara simultan menerima sumber ekonomi yang diperlukan.

Masih dalam rangka mencari jawaban terhadap tantangan terhadap tantangan paradigma keadilan dalam pembangunan, berkembang pendekatan kebutuhan dasar manusia atau *basic humans needs* (BHN).

Dalam pembahasan mengenai berbagai paradigma yang mencari jalan kearah pembangunan yang berkeadilan perlu diketengahkan pula teori *pembangunan yang berpusat pada rakyat*. Era pasca industri menghadapi kondisi-kondisi yang sangat berbeda dari kondisi-kondisi era industri dan menyajikan potensi-potensi baru yang penting guna memanfaatkan pertumbuhan dan kesejahteraan manusia, keadilan, dan kelestarian pembangunan (Korten, 1984). Tujuan utamanya adalah pertumbuhan manusia yang didefinisikan sebagai perwujudan yang lebih tinggi dari potensi-potensi manusia. Paradigma ini memberi peran kepada individu tidak sebagai obyek, melainkan sebagai pelaku yang menetapkan tujuan, mengendalikan sumber daya, dan mengarahkan proses yang mempengaruhi kehidupannya. Pembangunan yang berpusat pada rakyat menghargai dan mempertimbangkan prakarsa rakyat dan kekhasan setempat.

Paradigma terakhir dalam pembangunan adalah *pembangunan manusia*. Menurut pendekatan ini, tujuan utama pembangunan adalah menciptakan suatu lingkungan yang memungkinkan masyarakat menikmati kehidupan secara kreatif, sehat dan berumur panjang. Dengan kata lain, tujuan pokok pembangunan adalah memperluas pilihan-pilihan manusia (Ul Haq, 1995).

C. Perkembangan Pemikiran Dalam Ilmu administrasi Negara

Golembiewski juga mengetengahkan adanya tiga paradigma yaitu 1) Paradigma Traditional, 2) Paradigma Sosial Psycologi, 3) Paradigma Kemanusiaan. Ia mengajukan kritik terhadap paradigma-paradigma tersebut yang banyak kelemahannya dan meramalkan tumbuhnya gejala anti paradigma, ia juga mengetengahkan bahwa yang akan muncul adalah paradigma-paradigma kecil (**mini paradigm**).

Henry (1995) mengetengahkan 5 paradigma yang berkembang dalam administrasi negara yaitu 1) Dikotomi politik – administrasi, 2) Prinsip-

prinsip administrasi serta tantangan yang timbul dan jawaban terhadap tantangan tersebut, 3) Administrasi negara sebagai ilmu politik, 4) Administrasi negara sebagai manajemen, 5) Administrasi negara sebagai administrasi negara.

Sementara itu, pendekatan *scientific* yang dirintis oleh **Taylor** (1912) pada masa sebelumnya dan diperkuat antara lain oleh **Fayol** (1916) dan **Gulick** (1937), mulai memperoleh tandingan daripada teoritis yang mulai menerapkan pendekatan hubungan manusia dan ilmu-ilmu perilaku ke dalam teori-teori administrasi dan organisasi. Karya **Barnard** (1938) yang mengemukakan pandangan mengenai adanya organisasi informal disamping formal, merupakan contoh dan karya monumental yang sampai sekarang menjadi bahan rujukan yang penting. Sementara **Maslow** (1943) mengemukakan faktor motivasi dalam organisasi yang tidak semata-mata ekonomi, tetapi juga sosial dan kemanusiaan lainnya.

Upaya mengembangkan studi perbandingan administrasi negara dilakukan dengan sungguh-sungguh antara lain dengan dibentuknya *Comparative Administration Group* (CAG) 1960 oleh para pakar administrasi. Dari CAG inilah lahir konsep administrasi pembangunan sebagai bidang kajian baru. Kelahirannya didorong oleh kebutuhan untuk membangun administrasi negara di negara berkembang.

D. Etika Administrasi

Sejak dasawarsa tahun 1970-an, etika administrasi telah menjadi bidang studi yang berkembang pesat dalam ilmu administrasi. **Nicholas Henry** (1995) berpandangan ada tiga perkembangan yang mendorong berkembangnya konsep etika dalam ilmu administrasi, yaitu 1) Hilangnya dikotomi politik administrasi, 2) Tampilnya teori-teori keputusan dimana masalah perilaku manusia menjadi tema sentral dibandingkan dalam pendekatan sebelumnya, seperti rasionalitas dan efisiensi, 3) Berkembangnya pandangan-pandangan pembaharuan, yang disebut *counterculture critique*, termasuk didalamnya kelompok administrasi negara.

Secara garis besar ada dua pendekatan yang dapat diketengahkan untuk mewakili banyak pandangan mengenai administrasi negara yang

berkaitan dengan etika, yaitu 1) Pendekatan teleologi dan 2) Pendekatan deontologi.

Pertama, pendekatan teleologi berpangkal tolak pada apa yang seharusnya dilakukan oleh administrasi, acuan utamanya adalah nilai kemanfaatan yang akan diperoleh atau dihasilkan, yaitu dilihat dari konsekuensi dari pengambilan keputusan. Dalam konteks ini diukur dari pencapaian sasaran, kebijaksanaan-kebijaksanaan publik (seperti pertumbuhan ekonomi, pelayanan kesehatan, kesempatan untuk mengikuti pendidikan, kualitas hidup), pemenuhan pilihan-pilihan masyarakat atau perwujudan kekuasaan organisasi, bahkan kekuasaan perorangan. *Kedua*, pendekatan deontologi berdasar pada prinsip-prinsip moral yang harus ditegakkan karena kebenaran yang ada dalam dirinya, dan tidak terkait dengan akibat dan konsekuensi dari keputusan dan tindakan yang dilakukan. Azasnya bahwa proses administrasi harus berlandaskan pada nilai-nilai moral yang mengikat. Pendekatan ini pun, tidak hanya pada satu garisnya. Yang amat mendasar adalah pandangan yang bersumber pada falsafah **Immanuel Kant** (1724-1809), yaitu bahwa moral adalah imperatif dan kategoris, yang tidak membenarkan pelanggaran atasnya untuk tujuan apapun, meskipun karena itu masyarakat dirugikan atau jatuh korban.

E. Administrasi Pembangunan

Administrasi pembangunan pada dasarnya bersumber dari administrasi negara. Dengan demikian, kaidah umum administrasi negara berlaku pula pada administrasi pembangunan. Jadi, adanya sistem administrasi negara yang mampu menyelenggarakan pembangunan menjadi prasyarat bagi berhasilnya pembangunan. Di lain pihak, sistem pemerintahan di negara berkembang pada awal kemerdekaannya, umumnya mempunyai ciri-ciri sebagai berikut.

Pertama, kelembagannya mewarisi sistem administrasi kolonial yang sangat terbatas cakupannya, karena tujuan pemerintahan kolonial bukan memajukan bangsa jajahan, tetapi mengeksploitasinya. *Kedua*, sumber daya manusianya terbatas dalam kualitas. Jabatan banyak diisi oleh orang-orang yang tidak memenuhi persyaratan yang dibutuhkan untuk jabatan itu. *Ketiga*, kegiatan sistem pemerintahan terutama untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat umum atau rutin, yang tidak berorientasi pada pembangunan.

Pada dasarnya, administrasi pembangunan adalah bidang studi yang mempelajari sistem administrasi negara di negara yang sedang membangun serta upaya untuk meningkatkan kemampuannya. Ini berarti dalam studi dan praktek administrasi pembangunan diperlukan adanya perhatian dan komitmen terhadap nilai-nilai yang mendasari dan perlu diwujudkan menjadi dasar etika birokrasi.

Dengan demikian ada dua sisi dalam batasan pengertian administrasi pembangunan tersebut. Pada sisi pertama tercakup upaya untuk mengenali peranan administrasi negara dan pembangunan, atau dengan kata lain administrasi dari proses pembangunan, yang membedakannya dengan administrasi negara dalam pengertian umum. Pada sisi kedua tercakup kehendak untuk mempelajari dengan cara bagaimana membangun administrasi negara sehingga dapat menyelenggarakan tugas atau fungsinya secara lebih baik.

1 Dimensi Spasial dalam Administrasi Pembangunan

Pertimbangan dimensi ruang dan daerah dalam administrasi pembangunan memiliki berbagai cara pandang atau pendekatan (Heaphy, 1971). *Pertama*, menyebutkan bahwa dimensi ruang dan daerah dalam perencanaan pembangunan adalah perencanaan pembangunan bagi suatu kota, daerah, ataupun wilayah. Pendekatan ini memandang kota, daerah, ataupun wilayah sebagai suatu maujud bebas yang pengembangannya tidak terikat dengan kota, daerah, ataupun wilayah yang lain, sehingga penekanan perencanaannya mengikuti pola yang lepas dan mandiri. *Kedua*, bahwa pembangunan di daerah merupakan bagian dari pembangunan nasional. Perencanaan pembangunan daerah, dalam pendekatan ini, merupakan pola perencanaan pada suatu jurisdiksi ruang atau wilayah tertentu yang dapat digunakan sebagai bagian pola pembangunan nasional. *Ketiga*, cara pandang yang melihat bahwa perencanaan pembangunan daerah adalah instrumen bagi penentuan alokasi sumber daya pembangunan dan lokasi kegiatan di daerah yang telah direncanakan secara terpusat yang berguna untuk mencegah terjadinya kesenjangan ekonomi antar daerah.

Kebijakan yang menyangkut dimensi ruang dalam administrasi pembangunan dipengaruhi oleh banyak faktor, disamping sistem pemerintahan, politik, dan ekonomi. Untuk itu, administrasi pembangunan dalam kaitannya dengan dimensi ruang dan daerah, harus dapat mencari jawaban tentang bagaimana pembangunan dapat tetap

menjaga persatuan dan kesatuan, tetapi dengan memberikan kewenangan dan tanggung jawab yang cukup pada daerah dan masyarakatnya. Ada beberapa aspek dari dimensi ruang dan daerah yang berkaitan dengan administrasi pembangunan daerah.

Pertama, *regionalisasi atau perwilayahan*. Artinya sebagai bagian dari upaya mengatasi aspek ruang dalam pembangunan, memberikan keuntungan dalam mempertajam fokus dalam lingkup ruang yang jauh lebih kecil dalam suatu negara. **Kedua**, yaitu *ruang*, akan tercermin dalam penataan ruang. Hal ini pada intinya merupakan lingkungan fisik yang mempunyai hubungan organisatoris/fungsional antara berbagai macam obyek dan manusia yang terpisah dalam ruang-ruang.

Ketiga, *otonomi daerah*. Masyarakat pada suatu negara tidak hanya tinggal dan berada dalam pusat pemerintahan, tetapi juga ditempatkan yang jauh dan terpencil dari pusat pemerintahan. Jika kewenangan dan penguasaan pusat atas sumber daya menjadi terlalu besar maka akan timbul konflik atas penguasaan sumber daya tersebut. Untuk menjaga agar konflik tersebut tidak terjadi dan untuk meletakkan kewenangan pada masyarakat dalam menentukan nasib sendiri sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat maka diterapkan prinsip otonomi. Melalui otonomi diharapkan upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah menjadi lebih efektif.

Keempat, yaitu *partisipasi masyarakat* dalam pembangunan. Salah satu karakteristik atau ciri sistem administrasi modern adalah bahwa pengambilan keputusan dilakukan sedapat-dapatnya pada tingkat yang paling bawah. Dalam hal ini masyarakat bersama-sama dengan aparatur pemerintah, menjadi *stake holder* dalam perumusan, implementasi, dan evaluasi dari setiap upaya pembangunan.

Kelima, sebagai implikasi dari dimensi administrasi dalam pembangunan daerah yang dikaitkan dengan kemajemukan adalah dimungkinkannya *keragaman dalam kebijaksanaan*. Dari segi perencanaan pembangunan harus dipahami bahwa satu daerah berbeda dengan daerah yang lainnya. Untuk itu, kebijaksanaan nasional harus memahami karakteristik daerah dalam mempertimbangkan potensi pembangunan di daerah terutama dalam kebijaksanaan investasi sarana dan prasarana guna merangsang berkembangnya kegiatan ekonomi daerah.

2. Kebijakan Publik dalam Administrasi Pembangunan

Kebijakan (*policy*) berkembang sebagai bidang studi multi disiplin, sehingga sering disebut sebagai *policy sciences*. Sebagai suatu bidang studi, kebijakan publik relatif masih baru, tetapi telah menarik banyak perhatian dan menjadi kajian dalam berbagai disiplin ilmu sosial.

Berbagai metode pendekatan dalam analisis kebijakan publik telah dikembangkan. Ada pendekatan deskriptif vs preskriptif ; pendekatan deterministik vs probabilistik dilihat dari derajat kepastiannya (**Stokey dan Zeckhauser**, 1978). Atau dengan pendekatan lain, ada yang bersifat empirik, evaluatif dan normatif (**Dunn**, 1981).

Untuk memahami dan menjelaskan kebijakan publik, **Dye** menunjukkan adanya sembilan model, yakni model institusional, proses, kelompok, elite, rasional, inkremental, teori permainan (*game theory*), pilihan publik (*public choice*), dan sistem. Sementara **Henry** membagi modelnya menjadi dua kelompok yakni sebagai proses dan sebagai keluaran. Sebagai proses ia menggolongkan enam model, yakni model elite, kelompok, sistem, institusional, dan anarki yang diatur. Dari segi output, ia mengenalkan tiga model, yakni inkremental, rasional, dan perencanaan strategis. Pendekatan proses lebih bersifat deskriptif, sedangkan pendekatan output lebih bersifat preskriptif. Artinya bahwa dengan pendekatan yang baik maka hasil atau isi dari kebijakan publik akan menjadi lebih baik pula.

Di negara berkembang *kebijaksanaan pembangunan menjadi pokok substansi kebijakan publik*. Setiap hari pemerintah di semua negara mengambil keputusan atas dasar kewenangannya mengatur alokasi sumber daya publik, mengarahkan kegiatan masyarakat, memberikan pelayanan publik, menjamin keamanan dan ketentraman, dan sebagainya. Kegiatan itu tidak ada bedanya di negara manapun, baik negara maju maupun negara berkembang. Namun, tetap ada perbedaan diantara keduanya. Pertama-tama disebabkan oleh kondisi sosial ekonomi yang berbeda, dan juga karena adanya kegiatan pembangunan dinegara berkembang, yang merupakan kegiatan diatas dari yang biasa dilakukan oleh pemerintah di negara maju.. Adanya sistem adinistrasi negara yang mampu menyelenggarakan pembangunan menjadi prasarat bagi berhasilnya pembangunan. Berarti pula administrasi negara yang mampu menghasilkana kebijakan-kebijaksanaan yanag "baik" yang

dapat menghindari kebijaksanaan yang "buruk" dan mendorong "kepentingan umum", merupakan tantangan yang lebih besar bagi negara yang sedang membangun (**Grindle dan Thomas 1991**).

BAB III

ADMINISTRASI BAGI PEMBANGUNAN

A. Perencanaan

Perencanaan pembangunan merupakan tugas pokok dalam administrasi atau manajemen pembangunan. Pembangunan diperlukan karena kebutuhan pembangunan lebih besar daripada sumber daya yang tersedia. Melalui perencanaan ingin dirumuskan kegiatan pembangunan yang secara efisien dan efektif dapat memberi hasil yang optimal dalam memanfaatkan sumber daya yang tersedia dan mengembangkan potensi yang ada. Pada dasarnya perencanaan sebagai fungsi manajemen adalah proses pengambilan keputusan dari sejumlah pilihan, untuk mencapai suatu tujuan yang dikehendaki.

Perencanaan pembangunan pada umumnya harus memiliki, mengetahui dan memperhitungkan beberapa unsur pokok, yaitu : *tujuan akhir, sasaran-sasaran dan prioritas untuk mewujudkannya (yang mencerminkan pemilihan dari berbagai alternatif), jangka waktu mencapai sasaran-sasaran tersebut, masalah-masalah yang dihadapi, modal atau sumber daya yang akan digunakan, serta pengalokasiannya, kebijaksanaan-kebijaksanaan untuk melaksanakannya, orang, organisasi, atau badan pelaksanaannya, mekanisme pemantauan, evaluasi, dan pengawasan pelaksanaannya.*

B. Pengerahan Sumber Daya

Dengan perencanaan yang telah tersusun, langkah berikutnya dalam manajemen pembangunan adalah memobilisasi sumber daya yang diperlukan. Sumber daya pembangunan tersebut pada pokoknya berupa (modal), sumber daya manusia, teknologi, dan organisasi atau kelembangaan. Oleh karena itu, kegiatan-kegiatan yang harus dilakukan dalam rangka pengerahan sumber daya pembangunan adalah memobilisasi dana pembangunan, menyiapkan sumber daya manusia, memanfaatkan teknologi, serta memperkuat aspek kelembangaan.

C. Mengerakkan Partisipasi masyarakat

Partisipasi masyarakat sangat diperlukan untuk menjamin berhasilnya pembangunan. Studi empiris banyak menunjukkan kegagalan pembangunan, atau pembangunan tidak mencapai sasaran, karena kurangnya partisipasi rakyat. Bahkan banyak menunjukkan rakyat menentang upaya pembangunan. Keadaan itu dapat terjadi karena beberapa sebab, antara lain :

1. Pembangunan hanya menguntungkan segolongan kecil dan tidak menguntungkan rakyat banyak, bahkan pada sisi ekstrim dirasakan merugikan,
2. Pembangunan meskipun dimaksudkan untuk menguntungkan rakyat banyak, tetapi rakyat kurang memahai maksud itu,
3. Pembangunan dimaksudkan untuk menguntungkan rakyat, dan rakyat memahaminya, tapi cara pelaksanaannya tidak sesuai dengan pemahaman itu,
4. Pembangunan dipahami akan menguntungkan rakyat, tetapi sejak semula rakyat tidak diikutsertakan.

Oleh karena itu, menjadi tugas manajemen pembangunan untuk menjamin bahwa pembangunan berada pada keadaan sebagai berikut : 1) harus menguntungkan rakyat, 2) dipahami maksudnya oleh rakyat, 3) mengikutsertakan rakyat dalam pelaksanaannya, serta 4) dilaksanakan sesuai dengan maksudnya, jujur, terbuka dan dapat dipertanggung-jawabkan.

D. Koordinasi

Untuk lebih memungkinkan pembangunan yang berbasis pada partisipasi masyarakat, maka diperlukan kebijakan desentralisasi. Dan dalam konteks ini, maka koordinasi merupakan jawaban terhadap kebutuhan desentralisasi. Dalam perkembangan masyarakat dan upaya pembangunan yang kompleks, pengendalian yang serba terpusat sudah tidak dimungkinkan lagi untuk menjamin efisiensi dan efektivitas pelayanan masyarakat. Namun, karena pada dasarnya ada kecenderungan divergensi dalam organisasi yang terpisah, maka perlu koordinasi sebagai alternatif terhadap sentralisasi.

E. Pemantauan dan Evaluasi

Pemantauan diperlukan pula agar pelaksanaan pembangunan yang bergeser dari rencana dapat diketahui secara dini dan diambil langkah-langkah yang sesuai. Pergeseran itu dapat berupa 1) sasaran yang tidak tercapai, 2) sasaran terlampaui, dan 3) ada peralihan dari sasaran satu ke sasaran lain. Pelaksanaan pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana sendiri dapat disebabkan antara lain oleh :

1. Ada hambatan yang tidak diketahui atau diperhitungkan pada waktu perencanaan,
2. Ada perkembangan keadaan yang tidak dapat diantisipasi pada tahap perencanaan,
3. Realisasi dari perkiraan yang berbeda dari perencanaan,
4. Atau karena perencanaannya yang keliru.

Dalam rangka evaluasi, dikenal adanya evaluasi kinerja yang dapat memberikan informasi tidak hanya menyangkut input dan output tetapi lebih jauh lagi menyangkut hasil (*result*) dan manfaat (*benefit*), termasuk pula dampaknya. Evaluasi kinerja pembangunan dapat dilaksanakan pada setiap tahap, yakni pada tahap proyek sedang berjalan (*on going evaluation*), tahap proyek selesai dibangun, dan pada tahap proyek yang sudah berfungsi untuk dijadikan bahan masukan ke dalam siklus manajemen proyek. Dalam pelaksanaannya, evaluasi kinerja menempuh dua cara yaitu 1) menetapkan indikator-indikator kinerja, dan 2) melaksanakan studi evaluasi kinerja. Kedua cara tersebut dalam pelaksanaan evaluasi kinerja saling terkait.

F. Pengawasan Pelaksanaan Pembangunan

Menurut **Steiss** (1982) salah satu fungsi pengawasan adalah meningkatkan kebertanggungjawaban (*accountability*) dan keterbukaan (*transparency*) sektor publik. Pengawasan pada dasarnya berfungsi menekankan langkah-langkah pembenahan atau koreksi jika dalam suatu kegiatan terjadi kesalahan atau perbedaan dari tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan. Langkah-langkah pembenahan dari fungsi pengawasan sering kali lebih dititikberatkan pada penanganan sumber-sumber dana agar sesuai dengan peraturan yang berlaku dan untuk lebih meningkatkan efektifitas dan efisiensi kegiatan secara menyeluruh (**Anthony**, 1965).

Pengawasan bukan merupakan suatu tujuan, melainkan sarana untuk meningkatkan efisiensi dalam melaksanakan kegiatan. Didalamnya termasuk unsur pencegahan terhadap penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi. Oleh karena itu, kegiatan pengawasan tidak hanya dilakukan dalam tahap pelaksanaan. Artinya aspek pengawasan telah masuk selagi proyek-proyek pembangunan masih dalam tahap perencanaan. Disamping itu, kegiatan pengawasan bukan semata-mata mencari siapa yang bersalah, tetapi apa yang salah dan mengapa kesalahan itu terjadi. Sehingga dalam kegiatan pengawasan ada unsur membimbing dan mendidik terhadap pelaksana pembangunan untuk meningkatkan kemampuan dan profesionalismenya.

Pengawasan merupakan unsur yang pokok bagi setiap manajemen, termasuk manajemen pembangunan. Dalam sistem administrasi negara, pengawasan ada hirarkinya, sesuai dengan tingkatan dan ruang lingkupnya. Hal ini bersifat berjenjang dan dapat dilakukan sebagai bagian dari kegiatan yang organik dari dalam dan dari luar. Oleh karena itu, dikenal adanya pengawasan internal dan eksternal.

Dalam konsep pengawasan ada unsur yang mengawasi dan diawasi. Di sini, selain kriteria pelaksanaannya (proyek) pembangunan yang ditetapkan dalam rancangannya, terlihat pula segi penegakan norma-norma etika. Pengawasan dengan hal demikian mengandung makna penegakan hukum dan disiplin. Pengawasan dapat menghasilkan keputusan untuk melakukan koreksi dan perbaikan dalam penyelenggaraan pembangunan, dan dapat pula menghasilkan sanksi sesuai hukum yang berlaku.

G. Sistem Informasi dalam Manajemen Pembangunan

Sistem informasi merupakan suatu kesatuan tatanan yang terdiri atas organisasi, manajemen/prosedur, teknologi, himpunan data, dan sumber daya manusia yang berugas menghasilkan dan menyampaikan informasi secara cepat, tepat, lengkap, dan akurat untuk mendukung berbagai fungsi manajemen dalam mewujudkan sasaran yang dikehendaki. Sistem informasi sangat diperlukan untuk menghasilkan informasi yang andal, yang mampu mencegah adanya data yang tidak akurat, atau dapat menghindarkan adanya terjadinya *garbage in garbage out* (GIGO). Artinya informasi yang andal adalah informasi yang jelas dan baku pengertiannya, mudah, cepat, tepat, akurat, aman, dan berkualitas dalam perolehan, pengolahan, pengelolaan, dan ketersediaannya.

Berbagai tantangan sebagai kosekuensi globalisasi dan kompleksitas permasalahan pembangunan, menuntut pergeseran dalam penerapan administrasi pembangunan dari yang konvensional ke arah modernisasi. Dalam manajemen modern, kemampuan untuk memperoleh, menyimpan, mengolah, mengambil kembali, dan menyajikan informasi untuk menetapkan keputusan yang tepat adalah sangat esensial. Dengan demikian, dalam penerapannya manajemen modern antara lain diisyaratkan pemanfaatan sistem informasi dengan teknologi informasi sebagai perangkat pendukung dalam pengumpulan, pengolahan data, dan penyajian informasi. Hal ini berarti dilakukan pendekatan sistem atas manajemen, melalui sistem informasi manajemen dengan memanfaatkan perangkat komputer.

BAB IV

PEMBANGUNAN ADMINISTRASI

A. Keadaan Administrasi di Negara Berkembang

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.

Di *bidang ekonomi*, tercermin dalam sistem ekonomi yang dianut, apakah ekonomi terbuka atau 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 usia harapan hidup, tingkat mortalitas ibu yang melahirkan atau bayi yang dilahirkan, derajat gizi masyarakat; kehidupan keagamaan; di bidang kependudukan seperti seperti penambahan 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 tradisinal dan modern, antara lain sikap terhadap (etos) kerja, kedisiplinan, dan lain sebagainya.

Menurut **Heady** (1995), untuk kepentingan kajian mengenai pembangunan administrasi ada baiknya dipelajari gambaran wajah administrasi yang bersifat umum (*common*) di negara berkembang. Ia

menunjukkan ada lima ciri administrasi yang indikasinya ditemukan secara umum di banyak negara berkembang, yaitu :

- Pola dasar 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.
- Birokrasi di negara berkembang kekurangan 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*).
- Birokrasi lebih berorientasi kepada hal-hal lain daripada mengarah kepada yang benar-benar menghasilkan (*production directed*). Dengan kata lain, birokrat lebih berusaha mewujudkan tujuan pribadinya dibanding pencapaian sasaran-sasaran program.
- Adanya kesenjangan yang lebar antara apa yang dinyatakan atau yang hendak ditampilkan dengan kenyataan (*discrepancy between form and reality*). Ia menyebutkan fenomena umum ini sebagai formalisme, yaitu gejala yang lebih berpegang kepada wujud-wujud dan ekspresi-ekspresi formal dibanding yang sesungguhnya terjadi.
- Birokrasi di negara 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.

Terhadap analisis dari Heady ini dapat ditambahkan dua karakteristik hasil pengamatan **Wallis** (1989). Pertama di banyak negara berkembang birokrasi sangat dan makin baertambah birokatik. Kedua unsur-unsur nonbirokratik sangat berpengaruh terhadap birokrasi. Misalnya hubungan keluarga dan hubungan -hubungan promordial lain, seperti suku dan agama, dan keterkaitan politik mempengaruhi birokrasi, yang sangat bertentangan dengan asas birikrasi yang baik.

B. Pembaharuan Administrasi

Keadaan-keadaan seperti tersebut diatas ingin diperbaiki melalui pembangunan administrasi. **Riggs** (1966) melihat pembaharuan administrasi dari dua sisi, yaitu perubahan *struktural* dan *kinerja (performance)*. Secara struktural ia menggunakan diferensiasi struktural sebagai salah satu ukuran. Hal ini berdasarkan atas kecenderungan peran-peran yang makin terspesialisasikan (*role specialization*) dan pembagian pekerjaan (*division of labor*) yang makin tajam.

Mengenai kinerja, ia menekankan sebagai ukuran bukan hanya kinerja seseorang atau suatu unit, tetapi bagaimana peran dan pengaruhnya kepada kinerja yang lain atau organisasi secara keseluruhan. Ia pula menekankan pentingnya kerjasama dan *teamwork*, dan membedakan kinerja perorangan (*personal performance*) dengan kinerja bersama (*social performance*). Ia juga membedakan antara hasil dengan upaya yang dilakukan. Dalam pembaharuan administrasi, perhatian lebih dicurahkan pada *upaya*, bukan semata-mata hasil. Dua aspek kinerja yang menjadi ukuran adalah *efektifitas* dan *efisiensi*. Efektifitas berkaitan dengan seberapa jauh sasaran telah tercapai, dan efisiensi menunjukkan bagaimana mencapainya, yakni dibandingkan dengan usaha, biaya, atau pengorbanan yang harus dikeluarkan.

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 dan bukan terjadi secara kebetulan atau tanpa usaha,
3. perbaikan yang terjadi bersifat jangka panjang dan tidak sementara, untuk kemudian kembali lagi ke keadaa semula.

Esmann (1995) dalam sebuah analisis mutakhir menunjukkan bahwa upaya memperbaiki kinerja birokrasi di negara berkembang harus meliputi ketanggapan (*responsiveness*) terhadap pengawasan politik, efisiensi dalam penggunaan sumber daya, dan efektivitas dalam pemberian pelayanan. Untuk itu, upaya perbaikan meliputi peningkatan keterampilan, penguasaan teknologi informasi dan manajemen finansial, pengaturan atau pengelompokkan kembali fungsi-fungsi, sistem insentif, memanusikan

manajemen, dan mendorong partisipasi yang seluas-luasnya dalam pengambilan keputusan, serta cara rekrutmen yang harus lebih bersifat representatif.

Pembaharuan Administrasi sebagai lanjutan dari pembangunan administrasi, meliputi strategi-strategi sebagai berikut :

1. *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.

2. *Debirokratisasi*

Debirokratisasi merupakan usaha perampingan dan penyederhanaan birokrasi publik. Ini meliputi upaya penyempurnaan dalam pengambilan keputusan, perampingan organisasi pemerintah, dekonsentrasi kewenangan, peningkatan produktivitas sektor publik, rasionalisasi proses administrasi, penyederhanaan pola perijinan (seperti *one stop service*), diversifikasi dan desentralisasi sistem pelayanan, dan sebagainya.

3. *Reorganisasi*

4. *Perubahan sikap birokrasi*

Patologi birokrasi di negara berkembang biasanya memiliki kecenderungan mengutamakan kepentingan sendiri (*self-serving*), mempertahankan *status quo* dan resisten terhadap perubahan, terpusat (*centralized*), dan sering kali menggunakan kewenangannya untuk kepentingannya sendiri. Oleh karena itu, penyempurnaan aparatur negara mutlak perlu dilakukan dengan mengubah sikap birokrasi. Sosok birokrasi yang diinginkan adalah membangun partisipasi masyarakat, berorientasi kepada yang lemah dan kurang berdaya (*the under privilege*), lebih bersifat mengarahkan dan memberdayakan, serta mengembangkan keterbukaan dan kebertanggungjawaban.

5. *Deregulasi dan regulasi.*

Deregulasi dimaksudkan untuk menggerakkan kegiatan ekonomi, sedangkan regulasi dimaksudkan untuk melindungi dan memberi kesempatan bagi pihak yang lemah dan tertinggal untuk tumbuh.

C. Hambatan Terhadap Pembaharuan

Wallis (1989) 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 mapan dan ingin mempertahankan kemapanannya,
3. Saran, 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 keputusasaan atau sikap acuh tak acuh, karena menganggap apa pun yang diusahakan tidak akan berhasil.

BAB V

ADMINISTRASI PEMBANGUNAN DI INDONESIA

A. Sistem Administrasi Negara di Indonesia

1. Pemerintah Pusat

Dalam sistem pemerintahan negara Indonesia, Presiden adalah "mandataris" MPR dan harus menjalankan GBHN dan segala hal lainnya yang ditetapkan oleh MPR. Presiden dibantu Menteri-Menteri Negara yang memimpin departemen. Dalam perkembangannya ada Menteri-Menteri Negara yang memimpin departemen, namun ada pula yang tidak.

2. Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia

UU No.5 Tahun 1974 selain menentukan daerah otonomi secara hirarki, terdiri dari Dati I dan Dati II, juga menetapkan bahwa asas pemerintahan di Indonesia terdiri atas dekonsentrasi (pendelegasian tugas pelaksanaan), desentralisasi (pendelegasian kewenangan pemerintahan kepada pemerintah daerah), dan fungsi pembantuan atau *medebewind*.

3. Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah

Meskipun dalam konsep otonomi daerah terkandung asas-asas dan prinsip-prinsip yang sama, dalam pelaksanaannya tidak dengan sendirinya harus ada keseragaman. Hal ini berarti bahwa kebijaksanaan pemerintah pusat untuk setiap daerah tidaklah harus sama. Konsekuensi dari pola pikir di atas adalah:

Pertama, perlunya membangun wawasan dan sikap politik yang memahami bahwa pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab harus mempertimbangkan kondisi dan tingkat perkembangan daerah yang beragam. *Kedua*, otonomi daerah tidak boleh menyebabkan melebarnya kesenjangan antar daerah. *Ketiga*, diperlukan kelengkapan informasi mengenai keadaan daerah dan kemampuan komunikasi antara pusat dan daerah serta antardaerah aygn akurat, cepat,

tepat, dan terbuka. *Keempat*, perlu dikembangkan proporsi yang tepat antara pelbagai aktivitas pembangunan, sesuai dengan tingkat perkembangan dan kondisi daerah. Dan *Kelima*, diperlukan struktur pengambilan keputusan yang tepat, cepat, terbuka, dan terjamin keabsahannya.

4. Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah

Untuk melaksanakan otonomi seluas-luasnya di daerah-daerah harus ada kesanggupan keuangan yang seluas-luasnya pula. Berdasarkan pertimbangan tersebut, diterapkan sumber penerimaan daerah yang mencakup pajak, retribusi, dan hasil perusahaan daerah serta pendapatan negara yang diserahkan kepada daerah. Besarnya persentase yang harus diserahkan kepada daerah untuk pajak peralihan, pajak upah, dan pajak materai bahkan sudah ditetapkan minimal sebesar 75 persen dan maksimum sebesar 90 persen, sedangkan yang lainnya ditetapkan setiap tahun melalui PP.

B. Perencanaan Pembangunan di Indonesia

Di Indonesia menurut jangka waktu perencanaan dikelompokkan dalam : 1) rencana jangka panjang dengan jangka waktu 25 tahun ; 2) rencana jangka menengah atau sedang dengan waktu 5 tahun ; dan 3) rencana jangka pendek yaitu rencana tahunan. Di Indonesia rencana jangka panjang disebut rencana pembangunan Jangka Panjang yang disusun dalam GBHN.

Pengelompokan lain perencanaan pembangunan adalah berdasarkan dimensi pendekatan dan koordinasi, yang meliputi 1) perencanaan makro, 2) perencanaan sektoral, 3) perencanaan regional, 4) perencanaan mikro. **Perencanaan pembangunan makro** adalah perencanaan pembangunan nasional dalam skala makro atau menyeluruh. Pendekatan **perencanaan sektor** adalah kegiatan atau kelompok kegiatan, misalnya kegiatan-kegiatan di bidang pendidikan dan pelatihan dihimpun dalam program pendidikan dan pelatihan, yang merupakan unsur dari sektor aparatur negara dan pengawasan. Perencanaan dengan dimensi **pendekatan regional** menitikberatkan pada aspek di mana kegiatan dilakukan. Sementara **perencanaan mikro** adalah perencanaan skala rinci dalam perencanaan tahunan, yang merupakan penjabaran rencana-rencana baik makro, sektoral,

maupun regional ke dalam susunan proyek-proyek dan kegiatan-kegiatan dengan berbagai dokumen perencanaan dan penganggarannya.

Dilihat dari prosesnya dikenal adanya *perencanaan dari bawah* (*bottom-up planning*) dan *perencanaan dari atas* (*top down planning*). Perencanaan dari bawah ke atas dianggap sebagai pendekatan perencanaan yang seharusnya diikuti karena dipandang lebih didasarkan pada kebutuhan nyata. Pandangan ini timbul karena perencanaan dari bawah ke atas ini dimulai prosesnya dengan mengenali kebutuhan di tingkat masyarakat yang secara langsung terkait dengan pelaksanaan dan mendapat dampak dari kegiatan pembangunan yang direncanakan. Anggapan bahwa mereka yang memperoleh pengaruh atau dampak langsung pembangunan seyogyanya terlibat langsung sejak tahap perencanaan, menjadi dasar pembenaran pendekatan perencanaan dari bawah ke atas ini.

C. Pembiayaan Pembangunan

Pencapaian tujuan dan sasaran pembangunan pada dasarnya dilakukan melalui dua cara dengan berbagai variasinya. Cara *Pertama* adalah kebijaksanaan pemerintah yang dirancang untuk mendorong masyarakat dan dunia usaha / swasta untuk melakukan kegiatan pembangunan. Cara *Kedua* melalui investasi pemerintah sendiri, yang ditujukan untuk secara langsung maupun tidak langsung meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan rakyat. Investasi ini harus dilihat sebagai pelengkap investasi yang dilakukan masyarakat.

Pembiayaan Pembangunan Pemerintah Daerah :APBD

Untuk mengembangkan dan memobilisasi sumber keuangan daerah, pemerintah daerah diberi peluang menggali sumber-sumber pendapatan yang cukup potensial, termasuk pinjaman dari Rekening Pembangunan Daerah (RPD).

Sumber-sumber keuangan pemerintah daerah yang ada dalam struktur APBD pada tahun 1995/96 adalah (1) PAD, yang terdiri atas pajak, retribusi, laba perusahaan daerah, penerimaan dinas, dan lain-lain (sewa rumah, angsuran dan pinjaman), (2) bagi hasil pajak dan bukan hasil pajak terdiri dari PBB dan bagi hasil bukan pajak seperti Iuran Hasil Hutan (IHH), Iuran Hak Pengusahaan Hutan (IHPH) dan hak atas tanah pemerintah, (3) sumbangan dan bantuan yang terdiri atas SDO dan berbagai bantuan

pembangunan daerah (inprres), dan (4) pinjaman pemerintah daerah yang merupakan alternatif sumber dana dapat dimanfaatkan untuk menutup kekurangan kebutuhan dana pembangunan daerah.

D. Sistem Pemantauan dan Evaluasi Kinerja

Sistem pemantauan dan evaluasi kinerja mempunyai peranan penting dalam menyediakan informasi mengenai perkembangan pelaksanaan proyek, baik dalam pengendalian proyek maupun perencanaan berikutnya. Oleh karena itu pemantauan dan evaluasi kinerja proyek pembangunan merupakan salah satu tugas pokok yang perlu dipraktekkan dalam perencanaan dan manajemen pembangunan.

Sebagaimana sistem lainnya, sistem pemantauan dan evaluasi kinerja pada pokoknya meliputi struktur, mekanisme, termasuk tata cara pelaksanaannya, yang terkait dalam berbagai instansi. Tujuannya untuk mendapatkan informasi yang diperlukan mengenai kinerja proyek, baik proyek yang sedang berjalan, selesai dibangun, ataupun yang telah beberapa tahun berfungsi.

E. Pengawasan Pembangunan

Pengawasan sangat diperlukan, baik untuk perencanaan apalagi untuk pelaksanaannya. Tanpa pengawasan (dan pengendalian), apa yang direncanakan dan dilaksanakan dapat berjalan menuju arah yang bertentangan dengan tujuan yang telah digariskan. Secara singkat, bentuk-bentuk pengawasan formal terdiri dari Pengawasan Fungsional, Pengawasan Melekat, dan Pengawasan Masyarakat.

Salah satu aspek yang penting dalam pengawasan ini adalah upaya tindak lanjutnya. Dengan kata lain, pengawasan tidak ada gunanya untuk perbaikan tanpa langkah-langkah lanjutan. Tindak lanjut pengawasan terdiri dari dua kelompok, yaitu : 1) tindak lanjut yang bersifat preventif, berupa penyempurnaan unsur aparatur di bidang kelembagaan, ketatalaksanaan dan kepegawaian, serta 2) tindak lanjut yang bersifat represif, berupa penindakan terhadap perbuatan korupsi, penyalahgunaan wewenang, kebocoran dan pemborosan atau penyelewengan lainnya.

F. Administrasi dan Peran Serta Masyarakat dalam Pembangunan

Kehidupan modern yang makin kompleks membuat birokrasi negara, yang sejak akhir abad ke-19 sampai pertengahan abad ke-20 berperan besar, telah tidak lagi mampu menjalankan segenap peran yang diharapkan darinya, terutama dalam memajukan kesejahteraan masyarakat yang telah menjadi tujuan negara di mana saja dan sistem apa saja. Oleh karena itu, pembangunan tidak hanya dilaksanakan oleh pemerintah tetapi juga oleh masyarakat. Atau dengan kata lain, peran pemerintah dalam pembangunan tidak hanya melalui investasi langsung pemerintah, tetapi juga, bahkan makin penting dan besar perannya, melalui kebijaksanaan pembangunan yang mendorong berkembangnya kegiatan pembangunan yang dilakukan masyarakat.

BAB VI

PEMBANGUNAN ADMINISTRASI DI INDONESIA

A. Upaya Yang Telah Dilakukan Sampai Akhir PJP I

Pembangunan administrasi negara untuk mewujudkan pemerintahan negara RI dan menunaikan tugas dan peranannya dalam mencapai cita-cita kehidupan bangsa bernegara, telah dimulai sejak proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan telah memiliki landasan yang mantap dengan ditetapkannya UUD 1945 sebagai konstitusi negara pada tanggal 18 Agustus 1945.

Selama PJPT I (1969-1993), Repelita demi Repelita, pendayagunaan aparatur negara ditempatkan sebagai bagian integral dari kesekuruhn strategi pembangunan nasional. Penyempurnaan administrasi negara diarahkan pada perbaikan struktur kelembagaan, penyempurnaan ketatalaksanaan dan perbaikan-perbaikan administrasi kepegawaian, termasuk peningkatan kesejahteraan dan kualitas sumber daya manusia, perbaikan sistem, serta peningkatan pelaksanaan pengawasan keuangan dan pembangunan. Selain itu diarahkan pula pada upaya-upaya peningkatan tertib hukum dan disiplin aparatur serta pemantapan kegiatan-kegiatan penelitian di bidang administrasi negara. Untuk meningkatkan mutu serta efisiensi pelayanan kepada masyarakat, telah dilakukan upaya deregulasi dan debirokrasi yang menyangkut penyederhanaan perizinan dan prosedur yang menghambat perkembangan dunia usaha, termasuk pengurangan proteksi melalui mekanisme tarif dan nontarif. Dengan upaya selama PJP I tersebut telah dihasilkan aparatur negara yang makin mampu bersama-sama masyarakat melaksanakan pembangunan secara terus-menerus, makin meningkat, meluas dan merata. Upaya ini dilanjutkan dan ditingkatkan lagi dalam PJP II yang diawali dengan Repelita VI.

B. Kebijakan Pembangunan Aparatur Negara dalam Repelita VI

Pembangunan aparatur negara dalam Repelita VI meliputi kebijaksanaan a) peningkatan disiplin aparaut negara, b) pemantapan organisasi kenegaraan, c) pendayagunaan organisasi pemerintahan, d)

penyempurnaan manajemen pembangunan, dan e) peningkatan kualitas sumber daya manusia.

Khususnya yang menyangkut upaya penyempurnaan manajemen pembangunan, kebijaksanaan pemerintah diarahkan pada pendayagunaan sistem perencanaan, sistem penganggaran dan pembiayaan, serta sistem pemantauan dan pelaporan. Selain itu juga mencakup administrasi umum dan kearsipan, dukungan teknologi administrasi dan sistem informasi yang handal, disamping penerapan teknik-teknik manajemen modern dalam proses pengambilan keputusan, penetapan kebijaksanaan, dan pengalokasian sumber daya.

Disamping itu, dalam upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia, sangat disadari bahwa SDM merupakan unsur yang esensial dan modal dasar dalam pembangunan nasional. Aparatur negara yang memiliki sikap pengabdian, mutu keterampilan, dan kemampuan profesional tinggi diperlukan agar pelaksanaan tugas dapat dilakukan secara efisien dan efektif. Oleh sebab itu, kegiatan peningkatan kualitas kepegawaian sebagai sumber daya manusia dalam aparatur negara dilakukan melalui atau meliputi penyempurnaan sistem penentuan formasi dan pengadaan, pembinaan karir, pendidikan dan pelatihan, sistem penggajian, tunjangan dan kesejahteraan, serta pengelolaan administrasi Pegawai Negara Sipil (PNS).

C. Program Pembangunan Aparatur Negara

Kebijaksanaan pembangunan aparatur negara dijabarkan lebih jauh, antara lain dalam program-program pembangunan, yaitu program pokok dan program penunjang. Program pokok meliputi program peningkatan prasarana dan sarana aparatur negara, program peningkatan efisiensi aparatur negara, program pendidikan dan pelatihan aparatur negara, termasuk program pendidikan kedinasan. Sedangkan program penunjang meliputi program pengembangan informasi pemerintahan, program pendayagunaan sistem dan pelaksanaan pengawasan, dan program pengembangan hukum administrasi negara.

BAB VII

P E N U T U P

Perkembangan ilmu administrasi sangat dipengaruhi oleh lingkungan yang berubah secara cepat. Perubahan internal dan eksternal yang berlangsung didalam dan diluar sistem administrasi ini, akan mempengaruhi aspirasi, tuntutan, kemampuan, dan persepsi masyarakat maupun kualifikasi aparatur pemerintahan.

Dengan adanya perkembangan dan perubahan ini, maka perlu adanya cara dan gaya pemerintahan (*the ways of governing*) yang dinamis dan tidak statis. Selain itu, administrasi negara akan dituntut untuk secara tepat berperan dalam suasana dimana manusia makin meningkat pendidikannya, makin terspesialisasi kebutuhannya, makin keras tuntutannya pada kualitas dan bukan pada ketersediaan, serta makin menuntut untuk berpartisipasi dalam proses yang menentukan nasibnya, dalam suasana pasar yang makin terbuka dan sistem informasi yang makin canggih dan cepat.

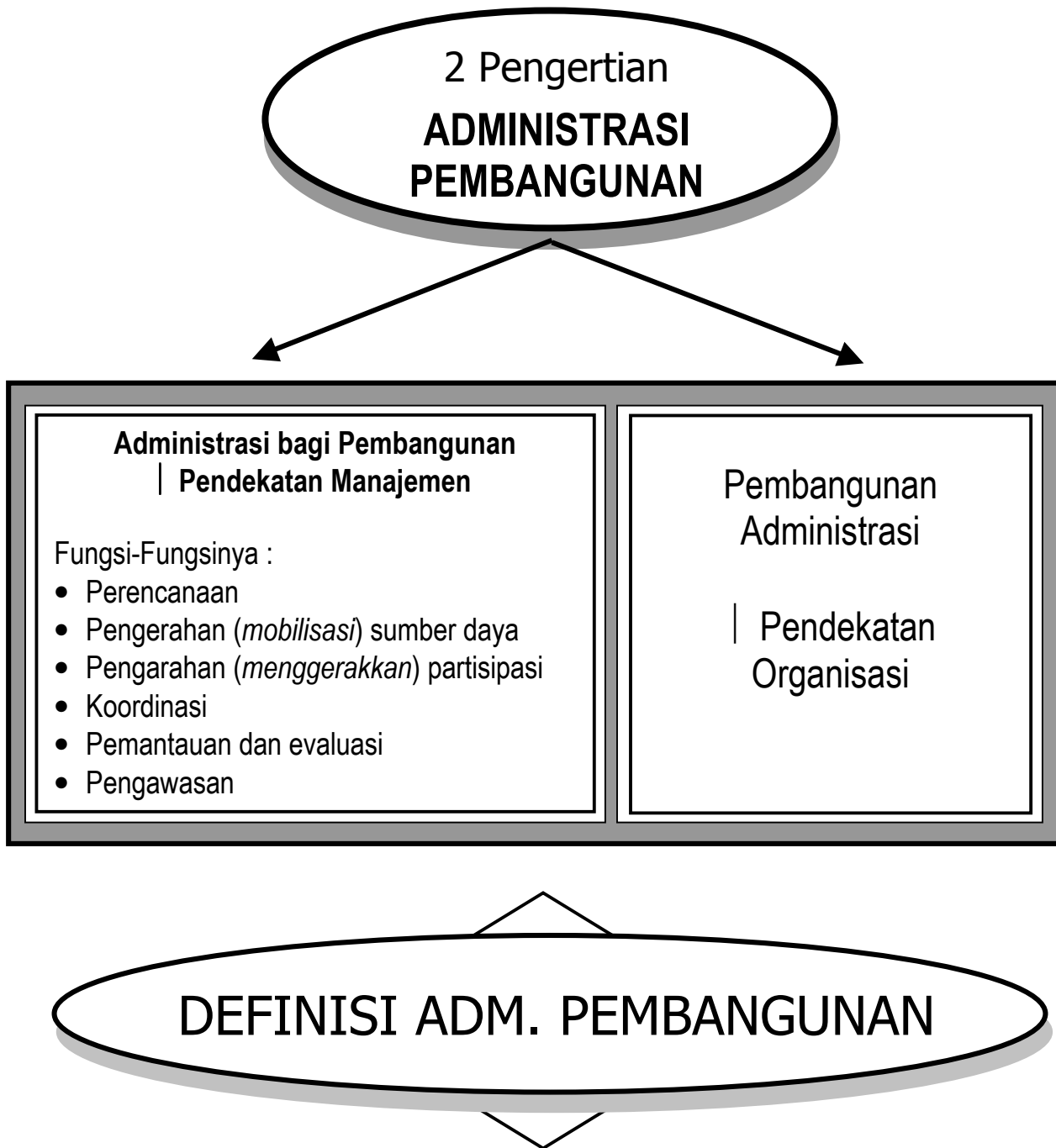
Dalam kaitan ini, bagi bangsa Indonesia ada dua pilihan atau alternatif kebijakan, yakni 1) perbaikan birokrasi berlangsung secara evolutif dan tidak bisa dipaksakan, atau 2) mempercepat proses perbaikan administrasi. Untuk Indonesia, sebaiknya dipilih alternatif kedua dengan alasan-alasan sebagai berikut :

1. Ekonomi Indonesia saat ini ada pada ambang untuk meningkat dari ekonomi berpendapatan rendah menjadi ekonomi berpendapatan menengah.
2. Terjadinya transformasi dari masyarakat tradisional ke masyarakat modern.
3. Masyarakat Indonesia telah teremansipasi dan terlepas dari perangkap keterbelakangan.
4. Globalisasi akan meningkatkan kadar keterbukaan informasi.
5. Liberalisasi perdagangan dan integrasi pandangan dunia akan membuka peluang baru dan memberikan harapan baru untuk membangun kehidupan yang lebih baik.

BAGIAN KEDUA

PERBEDAAN ADMINISTRASI NEGARA & ADMINISTRASI PEMBANGUNAN

ADMINISTRASI NEGARA	ADMINISTRASI PEMBANGUNAN
Lingkungan Masyarakat Negara Maju	Lingkungan Masyarakat yang berbeda-beda, terutama bagi lingkungan masyarakat negara berkembang
Memiliki peran yang masih kurang ditekankan dan bersikap netral terhadap tujuan pembangunan	Peran aktif dan berkepentingan (<i>committed</i>) terhadap tujuan pembangunan
Berorientasi masa kini	Berorientasi masa depan
Lebih menekankan pada tugas rutin, dan lebih bersikap sebagai <i>balancing agent</i> .	Berorientasi pada tugas pembangunan, dan lebih bersikap <i>development agent</i> .
Berorientasi pada kerapian administrasi itu sendiri	Menekankan pada administrasi dari kebijaksanaan dan isi program pembangunan
Administrator / aparatur pemerintah sekedar sebagai pelaksana	Administrator juga merupakan penggerak perubahan (<i>change agents</i>)
Pendekatan legalistik	Pendekatan lingkungan / ekologi, orientasi pada kegiatan (<i>action oriented</i>), bersifat pemecahan masalah.



Hiram S. Philips

The term of development administration is used rather than the traditional term of public administration to indicate the need for dynamic process design particularly to meet requirements of social and economic change

Irving Swerdlow

Poor countries (developing countries) have special characteristic that tend to create a different role for government. These characteristic and this expanded or emphasized role of government particularly as its effects on economic growth, tend to make operations of the public administration significantly different. Where's such differences exist, public administration can usefully called development administration.

Paul Meadows

Development administration can be regarded as the public management of economic and social change in term of deliberate public policy. The development administrator is concerned with guiding change.

Montgomery & Esman

Administrasi pembangunan meliputi perbaikan aparatur serta pelaksanaan dari pemerintahan (the development of administration), dan juga berarti perbaikan dari pelaksanaan usaha pembangunan (administration of the development).

Edward W. Weidner

Development administration is defined as administrative development and the administration of development programmes. For the administrative machinery itself should be improved and developed to enable a well coordinated and multi-functional approach towards solving national problems and development.

Sondang Siagian

Administrasi pembangunan adalah keseluruhan proses pelaksanaan dari pada rangkaian kegiatan yang bersifat pertumbuhan dan perubahan yang berencana menuju modernitas dalam berbagai aspek kehidupan bangsa dalam rangka "nation building".

ARTI & TUJUAN PEMBANGUNAN

(Michael Todaro)

Proses multidimensi yang mencakup perubahan penting dalam struktur sosial, sikap rakyat dan lembaga nasional, dan juga akselerasi pertumbuhan ekonomi, pengurangan kesenjangan (inequality), dan pemberantasan kemiskinan.

Pembangunan mencakup pengertian menjadi (*being*) dan mengerjakan (*doing*).

Tujuan Pembangunan

1. Mencapai perkembangan sosial ekonomi yang mantap
2. Meningkatkan pendapatan per kapita
3. Mengadakan perubahan struktur ekonomi
 4. Perluasan kesempatan kerja
 5. Pemerataan pembangunan
6. Meningkatkan kemampuan nasional
7. Pembinaan kelembagaan.

PERAN // FUNGSI PEMERINTAH

1. FUNGSI PENGATURAN : penentuan kebijaksanaan, pengarahan dan bimbingan, pengaturan melalui perijinan dan pengawasan.
2. Pemilikan sendiri usaha-usaha ekonomi / sosial.
3. Penyelenggaraan sendiri berbagai kegiatan ekonomi / sosial.

OPERASIONALISASI PERAN / FUNGSI

1. Operasi Langsung (*Direct Operation*), dengan menjalankan sendiri kegiatan tertentu.
2. Pengendalian Langsung (*Direct Control*), misalnya melalui perijinan, lisensi, penjatahan, dan sebagainya.
3. Pengendalian Tidak Langsung (*Indirect Control*), dengan cara memberikan pengaturan atau syarat-syarat.
4. Pemengaruhan Langsung (*Direct Influence*), yakni melakukan persuasi dan nasihat.
5. Pemengaruhan Tidak Langsung (*Indirect Influence*), merupakan peran / fungsi yang paling ringan, misalnya pemberian informasi, penjelasan kebijakan tertentu, dsb.

**5 CIRI UMUM ADMINISTRASI
NEGARA BERKEMBANG
(Heady, 1995)**

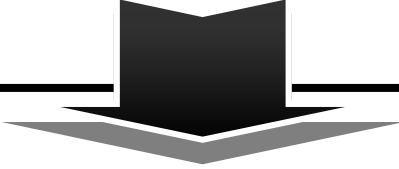
- Pola dasar (*basic pattern*) administrasi publik bersifat jiplakan (*imitative*) daripada asli (*indigenous*)
- Birokrasi dinegara berkembang kekurangan (*deficient*) sumber daya manusia terampil yang dibutuhkan untuk menyelenggarakan pembangunan
- Birokrasi lebih berorientasi pada hal-hal lain daripada mengarah pada yang benar-benar menghasilkan (*production directed*)
- Ada kesenjangan yang lebar antara apa yang dinyatakan atau yang hendak ditampilkan dengan kenyataan (*discrepancy between form and reality*)
- Birokrasi di negara berkembang acap kali bersifat otonom, artinya lepas dari proses politik dan pengawasan masyarakat

2 Karakteristik tambahan dari Wallis (1989)

- birokrasi sangat lamban dan makin bertambah birokratik
- unsur nonbirokratik sangat berpengaruh terhadap birokrasi, misalnya hubungan keluarga, hubungan-hubungan primordial lain seperti suku dan agama, dan keterkaitan politik (*political connections*).

PEMBANGUNAN

(proses perubahan ke arah keadaan yang lebih baik)



Seers (1969) } ada pertimbangan nilai (*value judgment*)
Riggs (1966) } ada orientasi nilai yang menguntungkan (*favourable value orientation*)
Goulet (1977) } Pembangunan adalah salah satu bentuk perubahan sosial, modernisasi adalah suatu bentuk khusus (*special case*) dari pembangunan, dan industrialisasi adalah salah satu segi (*a single facet*) dari pembangunan.



Pembangunan lebih luas sifatnya daripada modernisasi, modernisasi lebih luas daripada industrialisasi

Beberapa Teori Pembangunan

Aliran Klasik (Adam Smith, Malthus, & Ricardo)	Teori Pertumbuhan Ekonomi Modern (Harrod & Domar)	Neo Klasik		
		Teori Tahapan Pembangunan. Rostow (1960) & Chenery-Syrquin	Redistribution With Growth (RWG)	Basic Human Needs (BHN).

Teori Pertumbuhan Ekonomi Modern

(Harrod, 1948 ; Domar, 1946)

- 1) Akumulasi modal (*physical capital formation*).
- 2) Peningkatan kualitas dan investasi sumber daya manusia (*human capital*). Pada intinya, model ini berpijak pada pandangan **Keynes** (1936) yang menekankan pentingnya aspek permintaan dalam mendorong pertumbuhan jangka panjang.

Neo Klasik

Teori ini mulai memasukkan unsur teknologi yang diyakini akan berpengaruh dalam pertumbuhan ekonomi suatu negara (**Solow**, 1957). Dalam teori ini, teknologi dianggap sebagai faktor eksogen yang tersedia untuk dimanfaatkan oleh semua negara di dunia.

Teori Tahapan Pembangunan.

Rostow (1960) 5 tahap pertumbuhan :

- *traditional society*,
- *preconditions for growth*,
- *the take-off*,
- *the drive to maturity*,
- *the age of high mass-consumption*.



INDONESIA :

?

Chenery-Syrquin (1975) sebagai pengembangan pemikiran **Collin Clark** dan **Kuznets** :

Perekonomian akan mengalami transformasi (konsumsi, produksi, dan lapangan kerja), dari perekonomian yang didominasi sektor **pertanian** menjadi sektor **industri dan jasa**.

↳ PARADIGMA PEMBANGUNAN SOSIAL

Pemikiran untuk mencari alternatif lain terhadap paradigma yang semata-mata memberi penekanan kepada pertumbuhan yang tujuannya adalah menyelenggarakan *pembangunan yang lebih berkeadilan*.

↳ PEMERATAAN DENGAN PERTUMBUHAN

Meskipun pembangunan harus berkeadilan, namun disadari bahwa pertumbuhan tetap penting. Upaya memadukan konsep pertumbuhan dan pemerataan merupakan tantangan yang jawabannya tidak henti-hentinya dicari dalam studi pembangunan. Sebuah model, yang dinamakan pemerataan dengan pertumbuhan atau *redistribution with growth* (RWG) dikembangkan berdasarkan suatu studi yang disponsori oleh Bank Dunia pada tahun 1974. Ide dasarnya adalah *pemerintah harus mempengaruhi pola pembangunan sedemikian rupa sehingga produsen yang berpendapatan rendah akan mendapat kesempatan meningkatkan pendapatan* (= pertumbuhan) *dan secara simultan menerima sumber ekonomi yang diperlukan* (= pemerataan).

↳ KEBUTUHAN DASAR MANUSIA

Masih dalam rangka mencari jawaban terhadap tantangan terhadap tantangan paradigma keadilan dalam pembangunan, berkembang pendekatan kebutuhan dasar manusia atau *basic humans needs* (BHN). Menurut teori ini, pembangunan paling tidak harus dapat *memenuhi kebutuhan seluruh umat manusia yang paling mendasar*, yakni pangan, sandang, obat-obatan, pendidikan dasar dan perumahan layak.

↳ PEMBANGUNAN BERPUSAT PADA RAKYAT

Era pasca industri menghadapi kondisi-kondisi yang sangat berbeda dari kondisi-kondisi era industri dan menyajikan potensi-potensi baru yang penting guna memanfaatkan pertumbuhan dan kesejahteraan manusia, keadilan, dan kelestarian pembangunan (Korten, 1984). Tujuan utamanya adalah pertumbuhan manusia yang didefinisikan sebagai perwujudan yang lebih tinggi dari potensi-potensi manusia. Paradigma ini memberi *peran kepada individu tidak semata-mata sebagai obyek, melainkan sebagai pelaku yang menetapkan tujuan, mengendalikan sumber daya, dan mengarahkan proses yang mempengaruhi kehidupannya*. Pembangunan yang berpusat pada rakyat menghargai dan mempertimbangkan prakarsa rakyat dan kekhasan setempat.

↳ PEMBANGUNAN MANUSIA

Tujuan utama pembangunan adalah menciptakan suatu lingkungan yang memungkinkan masyarakat menikmati kehidupan secara kreatif, sehat dan berumur panjang. Dengan kata lain, tujuan pokok pembangunan adalah *memperluas pilihan-pilihan manusia* (Ul Haq, 1995).

PERKEMBANGAN PEMIKIRAN DALAM ILMU ADMINISTRASI NEGARA

GOLEMBIEWSKI mengetengahkan 3 paradigma yaitu :

- Paradigma Traditional
- Paradigma Social Psychology
- Paradigma Kemanusiaan

1. Ia mengajukan kritik terhadap paradigma-paradigma tersebut yang banyak kelemahannya.
2. Ia meramalkan tumbuhnya gejala anti paradigma,
3. Ia mengetengahkan bahwa yang akan muncul adalah paradigma kecil (**mini paradigm**).

HENRY (1995) mengetengahkan 5 paradigma yang berkembang dalam administrasi negara yaitu :

- Dikotomi politik – administrasi
- Prinsip administrasi : tantangan yang timbul dan jawaban terhadap tantangan
 - Administrasi negara sebagai ilmu politik
 - Admnistrasi negara sebagai manajemen
- Administrasi negara sebagai administrasi negara

TAYLOR (1912) pendekatan *scientific* dan diperkuat oleh **FAYOL** (1916) dan **GULICK** (1937)

BARNARD (1938) mengemukakan pandangan mengenai adanya organisasi informal disamping formal.

MASLOW (1943) mengemukakan faktor motivasi dalam organisasi.

COMPARATIVE ADMINISTRATION GROUP (1960).

Dari CAG inilah lahir konsep administrasi pembangunan sebagai bidang kajian baru. Kelahirannya didorong oleh kebutuhan untuk membangun administrasi negara di negara berkembang.

Etika Administrasi

NICHOLAS HENRY (1995) : 3 faktor pendorong berkembangnya konsep etika dalam ilmu administrasi :

1. Hilangnya dikotomi politik administrasi
2. Tampilnya teori-teori keputusan dimana masalah perilaku manusia menjadi tema sentral dibandingkan dalam pendekatan sebelumnya, seperti rasionalitas dan efisiensi
3. Berkembangnya pandangan-pandangan pembaharuan, yang disebut *counterculture critique*

Adm. Pembangunan

Ciri Awal Sistem Pemerintahan di Negara Berkembang :

1. Kelembagannya mewarisi sistem administrasi kolonial yang sangat terbatas cakupannya, karena tujuan pemerintahan kolonial bukan memajukan bangsa jajahan, tetapi mengeksploitasinya.
2. Sumber daya manusianya terbatas dalam kualitas. Jabatan banyak diisi oleh orang-orang yang tidak memenuhi persyaratan yang dibutuhkan untuk jabatan itu.
3. Kegiatan sistem pemerintahan terutama untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat umum atau rutin, yang tidak berorientasi pada pembangunan

ADMINISTRASI BAGI PEMBANGUNAN

Perencanaan

Unsur Pokok Perencanaan Pembangunan :

- Tujuan akhir
- Sasaran dan prioritas untuk mewujudkannya (pemilihan dari berbagai alternatif)
- Jangka waktu mencapai sasaran-sasaran tersebut
- Masalah-masalah yang dihadapi
- Modal / sumber daya yang akan digunakan, serta pengalokasiannya
- Kebijakan untuk melaksanakannya
- Orang, organisasi, atau badan pelaksanaannya
- Mekanisme pemantauan, evaluasi, dan pengawasan pelaksanaannya.

Pengeralahan Sumber Daya

Setelah tahap perencanaan, kegiatan yang harus dilakukan dalam rangka pengeralahan sumber daya pembangunan adalah memobilisasi dana pembangunan, menyiapkan sumber daya manusia, memanfaatkan teknologi, serta memperkuat aspek kelembangaan

Penggerakan Partisipasi

Partisipasi masyarakat diperlukan untuk menjamin berhasilnya pembangunan serta mencegah kegagalan pembangunan. Kegagalan pembangunan sendiri dapat disebabkan karena :

1. Pembangunan hanya menguntungkan segolongan kecil, bahkan pada sisi ekstrim dirasakan merugikan
2. Pembangunan meskipun dimaksudkan untuk menguntungkan rakyat banyak, tetapi rakyat kurang memahami maksud itu
3. Pembangunan dimaksudkan untuk menguntungkan rakyat, dan rakyat memahaminya, tapi cara pelaksanaannya tidak sesuai dengan pemahaman itu
4. Pembangunan dipahami akan menguntungkan rakyat, tetapi sejak semula rakyat tidak diikutsertakan.

Koordinasi

Untuk lebih memungkinkan pembangunan yang berbasis pada partisipasi masyarakat, maka diperlukan kebijakan desentralisasi. Dalam konteks ini, maka koordinasi merupakan jawaban terhadap kebutuhan desentralisasi.

Pemantauan dan Evaluasi

Diperlukan agar pelaksanaan pembangunan yang bergeser dari rencana dapat diketahui secara dini dan diambil langkah yang sesuai. Pelaksanaan pembangunan yang tidak sesuai rencana disebabkan oleh :

1. Ada hambatan yang tidak diketahui / diperhitungkan sebelumnya
2. Ada perkembangan keadaan yang tidak dapat diantisipasi pada tahap perencanaan
3. Realisasi dari perkiraan yang berbeda dari perencanaan
4. Atau karena perencanaannya yang keliru.

Evaluasi kinerja : untuk memberikan informasi tidak hanya menyangkut input dan output tetapi lebih jauh lagi menyangkut hasil (*result*) dan manfaat (*benefit*), termasuk pula dampaknya.

Evaluasi kinerja pembangunan dapat dilaksanakan pada setiap tahap : tahap proyek sedang berjalan (*on going evaluation*), tahap proyek selesai dibangun, dan tahap proyek yang sudah berfungsi.

Pengawasan

- Berfungsi meningkatkan kebertanggungjawaban (*accountability*) dan keterbukaan (*transparency*) sektor publik.
- Menekankan langkah pembenahan atau koreksi jika dalam suatu kegiatan terjadi kesalahan atau perbedaan dari tujuan yang telah ditetapkan.
- Pengawasan bukan merupakan suatu tujuan, melainkan sarana untuk meningkatkan efisiensi dalam melaksanakan kegiatan.
- Pengawasan mengandung makna penegakan hukum dan disiplin.

Pembangunan Administrasi

Dipengaruhi Oleh :

**Administrasi
Lingkungan**

BIDANG POLITIK : sistem politik yang dianut ; keterkaitan administrasi dengan pemegang kedaulatan dan kekuatan politik ; partisipasi masyarakat ; derajat keterbukaan dan kebebasan mengeluarkan pendapat ; serta perkembangan budaya dan kelembagaan politik pada umumnya.

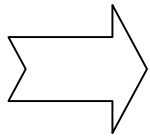
BIDANG EKONOMI : sistem ekonomi yang dianut (ekonomi terbuka / tertutup, ekonomi pasar / dominasi pemerintah) ; tingkat perkembangan ekonomi (tingkat pendapatan, ketenagakerjaan, tingkat pertumbuhan, stabilitas ekonomi) ; tingkat kesejahteraan atau pemerataan pendapatan serta penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi.

BIDANG SOSIAL : tingkat melek huruf dan partisipasi pendidikan di berbagai jenjang pendidikan ; usia harapan hidup, tingkat mortalitas ibu yang melahirkan atau bayi yang dilahirkan, derajat gizi masyarakat ; penambahan penduduk dan distribusi kependudukan ; nilai budaya tradisional dan modern.

Pembaharuan Administrasi

Riggs (1966)

1. Perubahan *struktural* (diferensiasi struktural sebagai ukuran)



Kecenderungan peran-peran yang makin terspesialisasikan (*role specialization*) dan pembagian pekerjaan (*division of labor*) yang makin tajam.

2. Perubahan *kinerja* (*performance*)

- Kerjasama dan *teamwork* adalah penting.
- Kinerja perorangan (*personal performance*) berbeda dengan kinerja bersama (*social performance*).
- Hasil kerja berbeda dengan upaya yang dilakukan (perhatian lebih dicurahkan pada *upaya*, bukan semata-mata hasil).
- Ukuran kinerja adalah *efektifitas* (berkaitan dengan seberapa jauh sasaran telah tercapai) dan *efisiensi* (menunjukkan bagaimana mencapainya).

Wallis (1989)

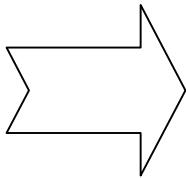
Pembaharuan administrasi sebagai *induced, permanent improvement in administration*, yang meliputi tiga aspek :

1. perubahan harus merupakan perbaikan dari keadaan sebelumnya.
2. perbaikan diperoleh dengan upaya yang disengaja dan bukan terjadi secara kebetulan atau tanpa usaha.
3. perbaikan yang terjadi bersifat jangka panjang dan tidak sementara, untuk kemudian kembali lagi ke keadaan semula.

Esmann (1995)

Pembaharuan Administrasi harus meliputi :

- Ketanggapan (*responsiveness*) terhadap pengawasan politik,
- Efisiensi dalam penggunaan sumber daya, dan
- Efektivitas dalam pemberian pelayanan.



Upaya perbaikan meliputi peningkatan keterampilan, penguasaan teknologi informasi dan manajemen finansial, pengaturan atau pengelompokan kembali fungsi-fungsi, sistem insentif, memanusiakan manajemen, dan mendorong partisipasi yang seluas-luasnya dalam pengambilan keputusan, serta cara rekrutmen yang harus lebih bersifat representatif.

PEMBAHARUAN ADMINISTRASI SEBAGAI LANJUTAN DARI PEMBANGUNAN ADMINISTRASI, MELIPUTI STRATEGI :

1. Privatisasi dan Ko-produksi.

2. Debirokratisasi.

3. Reorganisasi.

4. Perubahan sikap birokrasi

Dari kecenderungan mengutamakan kepentingan sendiri (*self-serving*), mempertahankan status quo dan terpusat (*centralized*), menjadi birokrasi yang membangun partisipasi masyarakat, berorientasi kepada yang lemah (*the under privilege*), bersifat mengarahkan / memberdayakan, serta mengembangkan keterbukaan & kebertanggungjawaban.

5. Deregulasi dan regulasi.

Hambatan Terhadap Pembaharuan

(Wallis : 1989)

- 4 KURANGNYA KESADARAN ATAU PENGETAHUAN MENGENAI BETAPA BURUKNYA KINERJA ADMINISTRASI ATAU BAGAIMANA PERBAIKAN HARUS DILAKUKAN,
- 4 PERUBAHAN YANG DIPERLUKAN UNTUK PERBAIKAN MENDAPAT MENDAPAT TANTANGAN DARI BIROKRAT YANG SUDAH MAPAN DAN INGIN MEMPERTAHANKAN KEMAPANANNYA,
- 4 SARAN, RENCANA ATAU PROGRAM PENYEMPURNAAN ADMINISTRASI ACAP KALI TERLALU UMUM, KABUR DAN TIDAK JELAS, SERTA SULIT DITERAPKAN SECARA KONKRIT,
- 4 TERKAIT DENGGA HAL ITU, MEREKA YANG SEHARUSNYA BERTANGGUNG JAWAB ATAS PERUBAHAN TIDAK TERLALU MEMAHAMI APA YANG SEDANG TERJADI ATAU APA YANG HARUS DILAKUKAN,
- 4 KEGAGALAN SEBELUMNYA MENYEBABKAN KEPUTUS-ASAAN ATAU SIKAP ACUH TAK ACUH, KARENA MENGGANGAP APAPUN YANG DIUSAHAKAN TIDAK AKAN BERHASIL.

ADMINISTRASI PEMBANGUNAN DI INDONESIA

SISTEM ADMINISTRASI NEGARA DI INDONESIA

1. Pemerintah Pusat
2. Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia
3. Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah

Konsep otonomi daerah tidak harus seragam. Artinya, kebijaksanaan Pusat untuk setiap daerah tidaklah harus sama. Konsekuensinya adalah:

- Perlunya membangun wawasan / sikap politik bahwa pelaksanaan otonomi daerah harus mempertimbangkan kondisi dan tingkat perkembangan daerah.
- Otonomi daerah tidak boleh menyebabkan melebarnya kesenjangan antar daerah.
- Diperlukan kelengkapan informasi mengenai keadaan daerah dan kemampuan komunikasi antara pusat dan daerah serta antardaerah aygn akurat, cepat, tepat, dan terbuka.
- Perlu dikembangkan proporsi yang tepat antara pelbagai aktivitas pembangunan, sesuai dengan tingkat perkembangan dan kondisi daerah.
- Perlukan struktur pengambilan keputusan yang tepat, cepat, terbuka, dan terjamin keabsahannya.

4. Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah

PERENCANAAN PEMBANGUNAN DI INDONESIA

Berdasarkan Jangka Waktu :

- Rencana Jangka Panjang (25 tahun) / Rencana Pembangunan Jangka Panjang yang disusun dalam GBHN.
- Rencana Jangka Menengah / sedang (5 tahun)
- Rencana Jangka Pendek (tahunan).

Berdasarkan Prosesnya

- perencanaan dari bawah (*bottom-up planning*)
- perencanaan dari atas (*top down planning*).

Berdasarkan Dimensi Pendekatan Dan Koordinasi

- Perencanaan Makro, yakni perencanaan dalam skala menyeluruh.
- Perencanaan Sektoral, Kegiatan-kegiatan yang dihimpun dalam sektor-sektor tertentu, misalnya sektor aparatur negara dan pengawasan.
- Perencanaan Regional, menitikberatkan pada aspek di mana kegiatan dilakukan.
- perencanaan mikro, yakni perencanaan skala rinci dalam perencanaan tahunan, yang merupakan penjabaran rencana makro, sektoral, maupun regional ke dalam susunan proyek dan kegiatan dengan berbagai dokumen perencanaan dan penganggarannya.

PEMBANGUNAN ADMINISTRASI DI INDONESIA

Upaya yang Dilakukan Sampai Akhir PJP I

- Selama PJP I (1969-1993), penyempurnaan administrasi negara diarahkan pada perbaikan *struktur kelembagaan*, *penyempurnaan ketatalaksanaan*, *perbaikan administrasi kepegawaian*, serta peningkatan *pengawasan* keuangan dan pembangunan.
- Selain itu diarahkan pula pada upaya peningkatan *tertib hukum dan disiplin aparatur* serta pemantapan *kegiatan penelitian* di bidang administrasi negara.
- Untuk meningkatkan mutu & efisiensi pelayanan kepada masyarakat, dilakukan *deregulasi dan debirokrasi* (penyederhanaan) perizinan / prosedur yang menghambat perkembangan dunia usaha, termasuk *pengurangan proteksi* melalui mekanisme tarif dan nontarif.

Kebijakan Pemb. Aparatur Negara Repelita VI

1. peningkatan disiplin aparatur negara,
2. pemantapan organisasi kenegaraan,
3. pendayagunaan organisasi pemerintahan,
4. penyempurnaan manajemen pembangunan,
5. peningkatan kualitas sumber daya manusia.

Upaya penyempurnaan manajemen pembangunan diarahkan pada pendayagunaan pada :

1. Sistem perencanaan,
2. Sistem penganggaran dan pembiayaan,
3. Sistem pemantauan dan pelaporan.
4. Sistem administrasi umum dan kearsipan,
5. Teknologi administrasi dan sistem informasi yang handal,
6. Penerapan teknik manajemen modern
7. Peningkatan kualitas kepegawaian aparatur melalui penyempurnaan sistem formasi dan pengadaan, pembinaan karir, diklat, pengajian, tunjangan dan kesejahteraan, serta pengelolaan administrasi PNS.

Program Pembangunan Aparatur Negara

Kebijaksanaan pembangunan aparatur negara dijabarkan dalam program pembangunan (pokok dan penunjang).

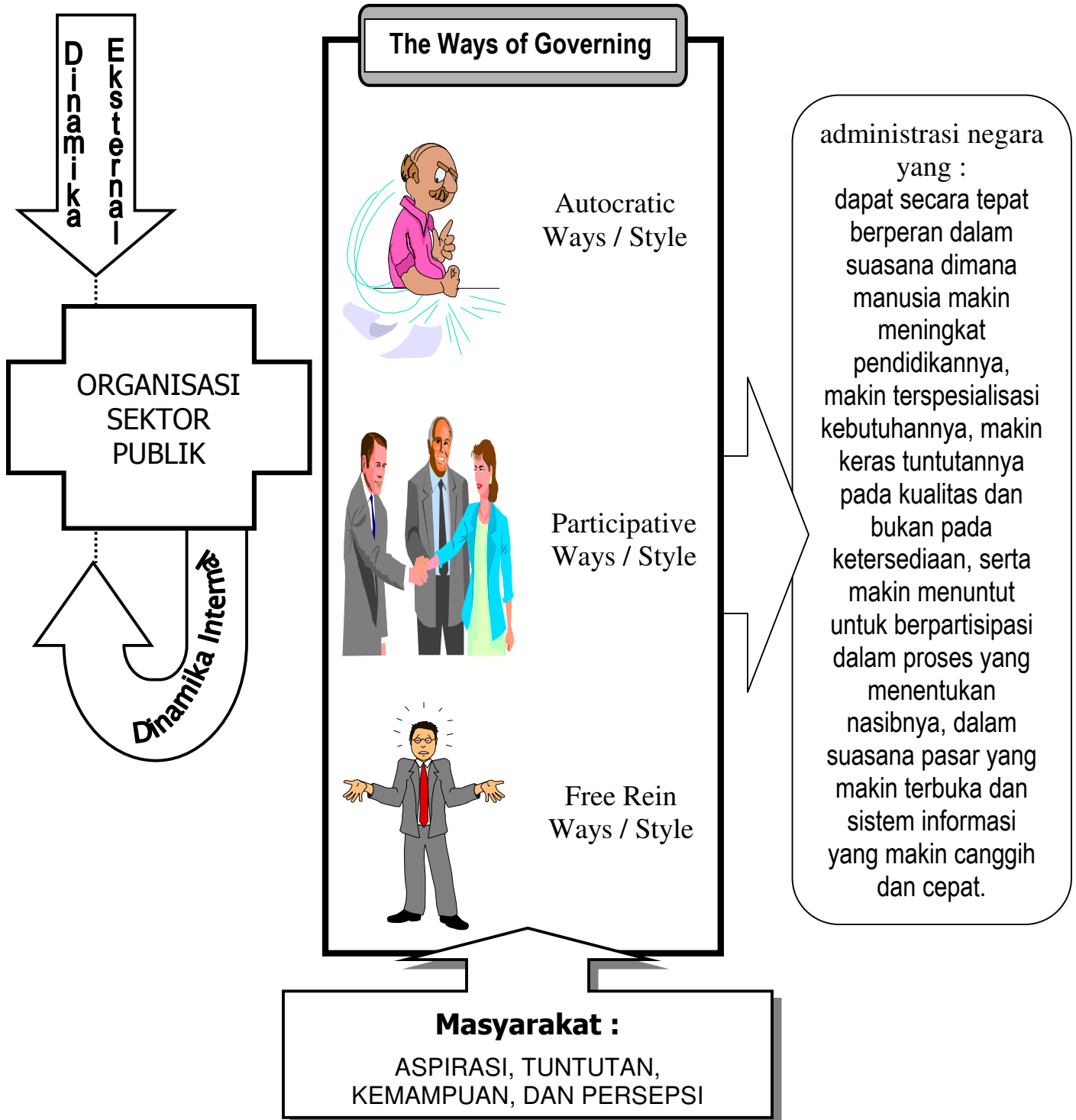
Program Pokok meliputi :

1. Peningkatan prasarana dan sarana aparatur negara,
2. Peningkatan efisiensi aparatur negara,
3. Pendidikan dan pelatihan aparatur negara,

Program Penunjang meliputi :

1. Pengembangan informasi pemerintahan,
2. Pendayagunaan sistem dan pelaksanaan pengawasan,
3. Pengembangan hukum administrasi negara.

RENUTAN



KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Dengan menyebut asma Allah yang Maha Pengasih dan Penyayang, penulis panjatkan puji syukur yang tulus dan mendalam ke hadirat-Nya, yang hanya dengan bimbingan, dan ridho-Nyalah akhirnya materi "Administrasi Pembangunan" yang cukup sederhana ini dapat terselesaikan.

Materi dalam diktat ini penulis sarikan dari buku "Administrasi Pembangunan : Perkembangan Pemikiran dan Praktiknya di Indonesia" karangan Prof. Dr. Ginanjar Kartasasmita. Memang sebenarnya tersedia banyak referensi yang membahas mengenai Administrasi Pembangunan. Namun buah karya Prof. Ginanjar ini penulis anggap paling pas sebagai bahan ajaran untuk mempelajari teori dan praktek pembangunan di Indonesia. Hal ini didasari oleh dua alasan. *Pertama*, ketika buku ini ditulis, Prof. Ginanjar adalah Menteri Negara PPN / Ketua Bappenas yang baik dalam aspek perumusan kebijakan pembangunan maupun praktek dan evaluasi pembangunan, tahu persis dinamika dan permasalahannya. *Kedua*, buku tadi tidak hanya memuat teoretisasi dari konsep pembangunan, namun juga menyentuh dimensi empirisnya.

Sehubungan dengan cukup banyaknya buku-buku mengenai Administrasi Pembangunan, maka penulis berupaya untuk meringkaskan materi yang cukup banyak tadi kedalam sebuah diktat yang relatif singkat. Hal ini dimaksudkan tidak lain untuk memberikan kemudahan bagi pihak manapun yang bermaksud mendalami Administrasi Pembangunan, khususnya di Indonesia. Dan untuk maksud itulah, maka penulis menambahkan beberapa model yang berbentuk transparansi pada Bagian Kedua diktat ini.

Disamping mencoba meringkaskan buku yang ditulis Prof. Ginandjar, penulis juga berusaha menambahkan beberapa model yang bersumber dari buku lain, misalnya yang dikarang Prof. Bintoro Tjokroamidjojo. Ini penulis maksudkan agar pemahaman mengenai Administrasi Pembangunan akan semakin utuh dan komprehensif.

Meskipun materi yang tersaji disini hanya merupakan ringkasan dengan beberapa tambahan disana-sini, namun penulis menyadari bahwa penyajian diktat ini masih mengandung banyak kelemahan. Oleh karena itu, kepada seluruh pihak yang bersedia memberikan saran perbaikan, penulis terima dengan terbuka disertai ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya.

Wabilahit taufiq wal hidayah
Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Bandung, Medio 1998
twwu

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Kata Pengantar	ii
Daftar Isi	iv
Rangkuman Materi Administrasi Pembangunan	vi
BAGIAN PERTAMA	1
Bab I PENDAHULUAN	2
Bab II PERKEMBANGAN PEMIKIRAN MENGENAI ADMINISTRASI PEMBANGUNAN	4
A. Pengertian Administrasi dan Pembangunan	4
B. Konsep-Konsep Pembangunan	4
C. Perkembangan Pemikiran Dalam Ilmu Administrasi Negara	6
D. Etika Administrasi	7
E. Administrasi Pembangunan	8
1. Dimensi Spasial Dalam Administrasi Pembangunan	9
2. Kebijaksanaan Publik Dalam Administrasi Pembangunan	10
Bab III ADMINISTRASI BAGI PEMBANGUNAN	12
A. Perencanaan	12
B. Pengerahan Sumber Daya	12
C. Menggerakkan Partisipasi Masyarakat	13
D. Koordinasi	13
E. Pemantauan dan Evaluasi	14
F. Pengawasan Pelaksanaan Pembangunan	14
G. Sistem Informasi Dalam Manajemen Pembangunan ...	15

Bab IV	PEMBANGUNAN ADMINISTRASI	
	A. Keadaan Administrasi di Negara Berkembang	17
	B. Pembaharuan Administrasi	19
	C. Hambatan Terhadap Pembaharuan	21
Bab V	ADMINISTRASI PEMBANGUNAN DI INDONESIA ...	22
	A. Sistem Pemerintahan Negara di Indonesia	22
	B. Perencanaan Pembangunan di Indonesia	23
	C. Pembiayaan Pembangunan	24
	D. Sistem Pemantauan dan Evaluasi Kinerja	25
	E. Pengawasan Pembangunan	25
	F. Administrasi dan Peran Serta Masyarakat Dalam Pembangunan	26
Bab VI	PEMBANGUNAN ADMINISTRASI DI INDONESIA ...	27
	A. Upaya yang Telah Dilakukan Sampai Akhir PJP I	27
	B. Kebijakan Pembangunan Aparatur Negara dalam Repelita VI	27
	C. Program Pembangunan Aparatur Negara	28
Bab VII	PENUTUP	

BAGIAN KEDUA

TRANSPARANSI ADMINISTRASI PEMBANGUNAN

RANGKUMAN MATERI "ADMINISTRASI PEMBANGUNAN"

1. DATA BUKU

JUDUL : ADMINISTRASI PEMBANGUNAN : PERKEMBANGAN PEMIKIRAN DAN PRAKTIKNYA DI INDONESIA
PENGARANG : Prof. Dr. GINANDJAR KARTASASMITA
PENERBIT : LP3ES, JAKARTA
CETAKAN : PERTAMA, APRIL 1997

2. POKOK URAIAN ISI BUKU

a. Rangkuman Isi Buku

Buku ini menjelaskan perkembangan ilmu Administrasi Pembangunan di Indonesia baik secara teoritis (perkembangan pemikiran dan paradigma) maupun secara praktis (penerapannya dalam sistem administrasi negara di Indonesia).

b. Beberapa Hal yang Bermanfaat Bagi Pembaca

Dengan membaca dan memahami buku ini, maka manfaat yang diperoleh terdiri dari dua dimensi, yaitu teoritis dan praktis. Manfaat teoritis yang diharapkan adalah pembaca mengetahui sejarah perkembangan administrasi pembangunan, kaitan administrasi pembangunan dengan administrasi negara, serta pentingnya administrasi pembangunan bagi pelaksanaan atau praktek pembangunan nasional. Adapun manfaat praktis yang dihasilkan adalah dapat diimplementasikannya kaidah-kaidah teoritis dalam praktek penyelenggaraan negara, khususnya oleh aparatur pemerintah sebagai perumus kebijakan pembangunan.

c. Kesimpulan

Bahwa administrasi pembangunan merupakan perkembangan administrasi negara, atau administrasi negara yang diterapkan dalam pembangunan di negara-negara berkembang. Disamping itu, administrasi pembangunan sangat diperlukan dalam penentuan alternatif-alternatif kebijakan, pelaksanaan pembangunan dengan komposisi peran yang tepat antara pemerintah dan masyarakat, serta mengarahkan tujuan pembangunan pada filosofi bangsa Indonesia, terutama dalam konteks persaingan abad 21.