



ADMINISTRASI PEMBANGUNAN

TEORI DAN PRAKTIK

Dr. Sahya Anggara, M.Si.
li Sumantri, M.Ag.



**Dr. Sahya Anggara, M.Si.
Ili Sumantri, M.Ag.**

ADMINISTRASI PEMBANGUNAN

TEORI DAN PRAKTIK



Penerbit PUSTAKA SETIA Bandung

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NO. 28 TAHUN 2014 TENTANG HAK CIPTA

Pasal 113

- (1) Setiap orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah).
 - (2) Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin pencipta atau pemegang hak cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
 - (3) Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin pencipta atau pemegang hak cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
 - (4) Setiap orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).
-

ADMINISTRASI PEMBANGUNAN Teori dan Praktik

ISBN: 978-979-076-596- 2

Penulis

Dr. Sahya Anggara, M.Si.

li Sumantri, M.Ag.

Editor

Dr. Beni Ahmad Saebani, M.Si.

Desain Sampul

Tim Desain Pustaka Setia

Setting, Layout, Montase

Tim Redaksi Pustaka Setia

Cetakan ke-1

April 2016

Diterbitkan oleh:

CV PUSTAKA SETIA

Jl. BKR (Lingkar Selatan) No. 162-164

Telp.: (022) 5210588 Faks.: (022) 5224105

E-mail: pustakaseti@yahoo.com

BANDUNG 40253 (Anggota IKAPI Jawa Barat)

Copy Right © 2016 CV PUSTAKA SETIA

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit.

Hak penulis dilindungi undang-undang.

All right reserved

**Dr. Sahya Anggara, M.Si.
li Sumantri, M.Ag.**

ADMINISTRASI PEMBANGUNAN

Teori dan Praktik

Pustaka Setia

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NO. 28 TAHUN 2014 TENTANG HAK CIPTA
Pasal 113**

- (1) Setiap orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah).
- (2) Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin pencipta atau pemegang hak cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (3) Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin pencipta atau pemegang hak cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (4) Setiap orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

**ADMINISTRASI PEMBANGUNAN Teori dan Praktik
ISBN: 978-979-076-596-2**

Penulis

**Dr. Sahya Anggara, M.Si.
li Sumantri, M.Ag.**

Editor

Drs. Beni Ahmad Saebani, M.Si.

Desain Sampul

Tim Desain Pustaka Setia

Setting, Layout, Montase

Tim Redaksi Pustaka Setia

Cetakan ke-1

Maret 2016

Diterbitkan oleh:

CV PUSTAKA SETIA

Jl. BKR (Lingkar Selatan) No. 162-164

Telp.: (022) 5210588 Faks.: (022) 5224105

E-mail: pustakaseti@yahoo.com

BANDUNG 40253 (Anggota IKAPI Jawa Barat)

Copy Right © 2016 **CV PUSTAKA SETIA**

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit.

Hak penulis dilindungi undang-undang.

All right reserved

PENGANTAR PENULIS

Pada awal pemikiran, pembangunan diidentikkan sebagai perkembangan, modernisasi dan industrialisasi, bahkan westernisasi. Seluruh pemikiran tersebut didasarkan pada aspek perubahan, yaitu pembangunan, perkembangan, dan modernisasi serta industrialisasi. Sekalipun demikian, keempat hal tersebut mempunyai perbedaan yang cukup prinsipil karena masing-masing mempunyai latar belakang, asas, dan hakikat yang berbeda serta prinsip kontinuitas yang berbeda pula, meskipun semuanya merupakan bentuk yang merefleksikan perubahan.

Pembangunan nasional pada hakikatnya merupakan transformasi ekonomi, sosial, dan budaya secara sengaja melalui kebijakan dan strategi menuju arah yang diinginkan. Transformasi dalam struktur ekonomi misalnya, dapat dilihat melalui peningkatan

atau pertumbuhan produksi yang cepat dalam sektor industri dan jasa sehingga kontribusinya terhadap pendapatan nasional semakin besar. Selain itu, transformasi juga terjadi melalui pergeseran dari penilaian yang tinggi pada penguasaan materi dan dari kelembagaan tradisional menjadi organisasi modern dan rasional.

Dengan demikian, proses pembangunan terjadi pada semua aspek kehidupan masyarakat, ekonomi, sosial, budaya, politik, yang *berlangsung pada level makro (nasional) dan mikro (community/group)*. Makna penting dari pembangunan adalah adanya kemajuan/perbaikan (*progress*), pertumbuhan, dan diversifikasi.

Buku *Administrasi Pembangunan* hadir sebagai alternatif bagi para manajer dan calon manajer dalam upaya mengembangkan kemampuan manajemen administrator pembangunan. Jika kita semakin mampu mengenali masalah-masalah yang dijumpai dalam kehidupan, kita semakin mampu pula mengatasi atau memecahkan masalah-masalah tersebut.

Melalui buku ini, para pembaca diharapkan dapat memperoleh gambaran tentang model administrasi pembangunan. Bagi para mahasiswa, buku ini dapat menjadi referensi konseptual untuk melihat secara lebih detail penerapan administrasi pembangunan. Untuk itu, buku ini menyajikan beberapa pokok bahasan, di antaranya filosofi dan konsep dasar administrasi pembangunan dan ruang lingkupnya, perkembangan paradigma pembangunan, aspek-aspek yang memengaruhi administrasi pembangunan, memahami organisasi bagi pembangunan, fungsi administrator, pengawasan dan evaluasi pembangunan, dan reformasi administrasi pembangunan.

Penulis berharap, kehadiran buku ini dapat memberikan inspirasi yang mencerdaskan dan menjadi solusi terhadap berbagai permasalahan dalam administrasi pembangunan. Semoga buku ini bermanfaat bagi kepentingan umat dan mendapat rida Allah SWT., Aamiin.

Dr. Sahya Anggara, M.Si.

Ii Sumantri, M.Ag.

DAFTAR ISI

BAB 1	
PENDAHULUAN.....	13
A. Hakikat Administrasi	14
B. Hakikat Pembangunan	18
C. Teori Administrasi Pembangunan.....	23
D. Munculnya Ilmu Administrasi Pembangunan	31
E. Ruang Lingkup Administrasi Pembangunan	35
 BAB 2	
PERKEMBANGAN PEMIKIRAN ADMINISTRASI PEMBANGUNAN	45
A. Hakikat Pemikiran Pembangunan dalam Ilmu Administrasi Negara	46
 <i>Administrasi Pembangunan</i>	 7

B. Perkembangan Pemikiran dalam Ilmu Administrasi Negara	54
C. Paradigma Komprehensif dalam Perkembangan Pemikiran- pemikiran Ilmu Administrasi Negara	57
D. Pendekatan Administrasi Pembangunan	58
E. Kebutuhan Administrasi Pembangunan	61

BAB 3

ASPEK-ASPEK YANG SALING MEMENGARUHI ADMINISTRASI PEMBANGUNAN	71
A. Hakikat Aspek yang Saling Memengaruhi Administrasi Pembangunan.....	73
B. Aspek-Aspek yang Memengaruhi Administrasi Pembangunan	74
C. Aspek-aspek Administrasi dalam Proses Pembangunan ..	79
D. Administrasi Pembangunan atau Pembangunan Administrasi?	80

BAB 4

ADMINISTRASI BAGI PEMBANGUNAN	83
A. Hakikat Pembangunan Nasional.....	84
B. Administrasi bagi Pembangunan	85
C. Tugas Manajemen Pembangunan	93
D. Penyempurnaan Administrasi untuk Pelaksanaan Pembangunan.....	101

BAB 5

SASARAN ADMINISTRASI PEMBANGUNAN	111
A. Hakikat Sasaran Administrasi Pembangunan.....	112
B. Pengembangan Kelembagaan	114
C. Manajemen Sumber Daya Manusia.....	116
D. Pengembangan Kemampuan	119
E. Pengembangan Citra Positif	121
F. Budaya Organisasi	122

BAB 6	
PERENCANAAN DALAM ADMINISTRASI PEMBANGUNAN	127
A. Hakikat Perencanaan Pembangunan	128
B. Paradigma Perencanaan dan Perubahan Dokumen Perencanaan Pembangunan Nasional	138
C. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional	149
D. Metodologi, Proses, Tahapan, dan Langkah-langkah Perencanaan Pembangunan	152
E. Perkembangan Strategi dan Perencanaan Pembangunan Indonesia	155

BAB 7	
PELAKSANAAN ADMINISTRASI PEMBANGUNAN	159
A. Hakikat Fungsi Pelaksanaan Administrasi Pembangunan	160
B. Pelaksanaan Administrasi Pembangunan di Indonesia	165
C. Peranan Aparatur Pemerintah dalam Pelaksanaan Administrasi Pembangunan di Indonesia	168
D. Organisasi (Pemerintah Berikut Birokrasi) bagi Pembangunan	169

BAB 8	
ADMINISTRASI KEPEGAWAIAN: UNTUK PEMBANGUNAN	171
A. Hakikat Kepegawaian untuk Pembangunan	172
B. Proses Penerimaan Tenaga Kerja	179
C. Pembinaan dan Keamanan Tenaga Kerja	180
D. Produktivitas Kerja	180
E. Pemutusan Hubungan Kerja dan Pensiun	183

BAB 9	
ADMINISTRASI PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN	185
A. Hakikat Administrasi Pembiayaan Pembangunan	185
B. Substansi Administrasi Pembiayaan Pembangunan	190
C. Pelaksanaan Pembiayaan Pembangunan	195

D. Proyek untuk Anggaran Pembangunan dan Kegiatan untuk Anggaran Rutin	205
--	-----

BAB 10	
KOORDINASI PELAKSANAAN PEMBANGUNAN	213
A. Hakikat Koordinasi dalam Pembangunan	214
B. Koordinasi Perencanaan Pembangunan	222
C. Koordinasi Pelaksanaan Pembangunan	224
D. Pelaporan, Monitoring Evaluasi Pelaksanaan Pembangunan	226

BAB 11	
ASPEK HUKUM ADMINISTRASI PEMBANGUNAN	231
A. Hakikat Hukum Administrasi Pembangunan	232
B. Ruang Lingkup Hukum Administrasi Pembangunan	233
C. Dasar Hukum Pelaksanaan Administrasi Pembangunan	234
D. Hukum dan Administrasi Pembangunan	238
E. Ciri-Ciri Hukum Administrasi Pembangunan	257
F. Pendekatan Hukum dalam Administrasi Pembangunan	258

BAB 12	
PENGAWASAN DAN PARTISIPASI PEMBANGUNAN	261
A. Hakikat Konsep Pengawasan dalam Administrasi Pembangunan	262
B. Hakikat Pertanggungjawaban Administrasi Negara	270
C. Pengawasan dan Partisipasi Publik	272
D. Peran Kelompok-kelompok Kepentingan dalam Masyarakat	284
E. Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan	285

BAB 13	
DILEMA ADMINISTRASI PEMBANGUNAN	291
A. Hakikat Dilema Administrasi Pembangunan	291
B. Kesenjangan antara Teori dan Realita	300

C. Batasan antara <i>Rational Planning</i> dan <i>Systematic Management</i>	301
D. Konsep “Kesalahan” dalam Penyelesaian Program.....	306
BAB 14	
REFORMASI ADMINISTRASI PEMBANGUNAN	309
A. Memahami Hakikat Reformasi Administrasi Pembangunan	309
B. Alasan-alasan Pembaharuan Administrasi.....	314
Daftar Pustaka	323
Biografi Penulis.....	329

BAB 1

PENDAHULUAN

Pada awal pemikiran, pembangunan diidentikan sebagai perkembangan, pembangunan dengan modernisasi dan industrialisasi, serta pembangunan dengan westernisasi. Seluruh pemikiran tersebut didasarkan pada aspek perubahan, yaitu pembangunan, perkembangan, dan modernisasi serta industrialisasi. Sekalipun demikian, keempat hal tersebut mempunyai perbedaan yang cukup prinsipil karena masing-masing mempunyai latar belakang, asas, dan hakikat yang berbeda serta prinsip kontinuitas yang berbeda pula, meskipun semuanya merupakan bentuk yang merefleksikan perubahan (Riyadi dan Deddy Supriyadi Bratakusumah, 2005).

Menurut Deddy T. Tikson (2005), pembangunan nasional diartikan sebagai transformasi ekonomi, sosial, dan budaya secara

sengaja melalui kebijakan dan strategi menuju arah yang diinginkan. Transformasi dalam struktur ekonomi misalnya, dapat dilihat melalui peningkatan atau pertumbuhan produksi yang cepat pada sektor industri dan jasa sehingga kontribusinya terhadap pendapatan nasional semakin besar. Sebaliknya, kontribusi sektor pertanian akan menjadi semakin kecil dan berbanding terbalik dengan pertumbuhan industrialisasi dan modernisasi ekonomi. Transformasi sosial dapat dilihat melalui pendistribusian kemakmuran melalui pemerataan memperoleh akses terhadap sumber daya sosial-ekonomi, seperti pendidikan, kesehatan, perumahan, air bersih, fasilitas rekreasi, dan partisipasi dalam proses pembuatan keputusan politik. Adapun transformasi budaya sering dikaitkan, antara lain dengan bangkitnya semangat kebangsaan dan nasionalisme serta perubahan nilai dan norma yang dianut masyarakat, seperti perubahan spiritualisme menjadi materialisme dan sekularisme. Pergeseran dari penilaian yang tinggi pada penguasaan materi, dari kelembagaan tradisional menjadi organisasi modern dan rasional.

Dengan demikian, proses pembangunan terjadi pada semua aspek kehidupan masyarakat, ekonomi, sosial, budaya, dan politik, yang berlangsung pada level makro (nasional) dan mikro (*community/group*). Makna penting dari pembangunan adalah adanya kemajuan/perbaikan (*progress*), pertumbuhan, dan diversifikasi.

A. Hakikat Administrasi

1. Definisi Administrasi

Kata “administrasi” berasal dari bahasa Belanda, *administratie* yang artinya segala kegiatan yang meliputi tulis-menulis, ketik-mengetik, komputerisasi, surat-menyurat (korespondensi), kearsipan, dan keagendaan (pekerjaan tata usaha kantor). Kata “administrasi” juga berasal dari bahasa Yunani, *ad ministrare*. *Ad* artinya pada, sedangkan *ministrare* artinya melayani, maka kata *administrasi* berarti memberikan pelayanan.

Dari kedua pengertian tersebut dapat disimpulkan, administrasi adalah pelayanan kegiatan tata usaha kantor (pelayanan pengetikan/komputer, pelayanan surat-menyurat, dan sebagainya).

Selain berasal dari bahasa Belanda dan bahasa Yunani, kata *administrasi* juga berasal dari bahasa Inggris. Istilah administrasi dalam bahasa Inggris disebut *administration* artinya *to serve*, yaitu melayani dengan sebaik-baiknya.

Prajudi Atmosudirdjo (1982) membedakan administrasi dalam dua pengertian berikut.

a. Administrasi dalam Pengertian Sempit

Dalam pengertian sempit, administrasi ditinjau dari lingkup kerja yang sempit, yaitu hanya berkisar pada kegiatan tata usaha kantor (*office work*), seperti penulisan, pengetikan surat-menyurat (termasuk menggunakan komputer), pengagendaan, pengarsipan, dan pembukuan.

Menurut Soewarno Handyaningrat (1988: 2), administrasi dalam arti sempit berasal dari kata *administratie* (bahasa Belanda), yaitu kegiatan pencatatan, pembuatan surat, pembukuan ringan, pengetikan, pengagendaan, dan sebagainya yang bersifat teknis *ketatausahaan*.

Dari kedua definisi tersebut dapat disimpulkan, administrasi dalam arti sempit merupakan kegiatan ketatausahaan yang meliputi pencatatan, pembuatan surat, pembukuan dan pengarsipan surat, serta hal-hal lain yang dimaksudkan untuk menyediakan informasi serta mempermudah memperoleh informasi jika dibutuhkan.

b. Administrasi dalam Pengertian Luas

Menurut The Liang Gie (1980: 9), administrasi secara luas adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam suatu kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu.

Pada dasarnya administrasi mengandung unsur pokok yang sama, kegiatan tertentu, manusia yang melakukan kerja sama, serta mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Pendapat lain mengenai administrasi dikemukakan oleh Sondang P. Siagian (1994: 3), administrasi adalah keseluruhan proses kerja sama antardua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Dalam pengertian luas, administrasi dapat dibedakan dalam tiga sudut, yaitu proses, fungsi atau tugas, dan kepranataan/institusi. Ditinjau dari sudut proses, administrasi merupakan keseluruhan proses, mulai proses pemikiran, perencanaan, pengaturan, penggerakan, pengawasan, hingga pencapaian tujuan. Dalam mencapai tujuan, beberapa hal yang perlu diperhatikan adalah memikirkan hak-hak yang akan dicapai dan cara mencapainya, sarana dan prasarana yang digunakan untuk mencapai tujuan tersebut, serta kemampuan seseorang untuk menjalankannya.

Ditinjau dari sudut fungsi atau tugas, administrasi berarti keseluruhan tindakan (aktivitas) yang harus dilakukan oleh seseorang yang berkedudukan sebagai "administrator" (memegang jabatan dalam manajemen suatu organisasi).

Ditinjau dari kepranataan (institusi), administrasi berarti kegiatan yang dilakukan suatu lembaga dalam aktivitas tertentu, misalnya pada lembaga perbankan terdapat orang-orang yang melakukan kegiatan perbankan dalam lembaga itu. Demikian pula, pada kantor pos, terdapat orang-orang yang melakukan kegiatan pelayanan pos (surat-menyurat, pengiriman barang, dan lain-lain). Lembaga lain, misalnya kantor pajak, kantor kepolisian, kantor departemen, dan kantor nondepartemen.

Dari uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa administrasi mempunyai pengertian aktivitas untuk mencapai tujuan atau proses penyelenggaraan kerja untuk mencapai tujuan.

2. Ilmu Administrasi

Ilmu adalah sekumpulan pengetahuan manusia yang rasional dan kognitif, yang disusun secara sistematis dan menggunakan metode tertentu sehingga bermanfaat di bidang pekerjaan.

Ilmu adalah sekumpulan pengetahuan manusia yang rasional dan kognitif dengan disusun secara sistematis dan menggunakan metode tertentu yang dapat dipelajari sehingga memberikan manfaat, baik dalam bidang wawasan berpikir maupun bidang pekerjaan. Dengan kata lain, ilmu dapat memberikan pengetahuan dan keterampilan.

Adapun ilmu administrasi adalah hasil pemikiran dan penalaran manusia yang disusun berdasarkan rasionalitas dan sistematika, yang mengungkapkan kejelasan tentang objek formal, yaitu pemikiran untuk menciptakan keteraturan dari berbagai aksi dan reaksi yang diperankan oleh manusia dan objek material, yaitu manusia yang melakukan aktivitas administrasi dalam bentuk kerja sama menuju terwujudnya tujuan tertentu. Perkembangan pemikiran dan penalaran manusia yang berdasarkan kaidah dan norma-norma administrasi tidak hanya dipandang sebagai ilmu pengetahuan, tetapi juga merupakan bagian kehidupan manusia yang menuntut terciptanya spesialisasi menuju kemahiran terhadap suatu keterampilan dari berbagai bidang kegiatan dalam memenuhi kehidupan manusia.

Pada hakikatnya, ilmu administrasi tumbuh dan berkembang dalam pemikiran manusia. Selain sebagai ilmu, administrasi juga merupakan profesi atau pekerjaan yang harus diselesaikan secara tuntas dan memuaskan. Proses administrasi dimaknai sebagai pola pemikiran dan rangkaian kegiatan untuk pencapaian hasil tertentu dengan profesional sesuai tuntutan kegiatan yang dilakukan. Administrasi berfungsi untuk menemukan pembagian kerja dalam berbagai macam karakteristik manusia yang berbeda antara satu dan yang lainnya.

3. Sudut Pandang Administrasi

Administrasi dapat dilihat dari dua sudut pandang berikut.

a. Administrasi sebagai Ilmu

Ilmu sebagai objek kajian administrasi selayaknya mengikuti alur pemikiran manusia, yang pendekatannya dilakukan secara radikal, menyeluruh, rasional, dan objektif.

Pada hakikatnya, perkembangan ilmu administrasi merupakan kajian yang mendalam pada alam nalar manusia yang dapat menembus cakrawala dunia, yang ditandai gerak langkah rasionalitas di bidang filsafat ilmu administrasi sebagai berikut.

1. Ontologis, nilai dasar pemikiran manusia yang menggambarkan kebenaran dasar (apriori), *breaker* dari pangkal pikiran yang dikandung oleh ilmu administrasi.
2. Epistemologi, perkembangan ilmu administrasi dalam pemikiran manusia terhadap rasionalitas melahirkan pandangan yang bercakrawala dan tidak dapat dijangkau sampai batas akhirnya.
3. Aksiologis, ilmu administrasi memberikan makna yang hakiki apabila dapat dimanfaatkan dalam berbagai aspek kehidupan manusia sehingga memberikan kemudahan dan kelayakan berpikir serta bertindak bagi manusia yang mendalami ilmu administrasi.

b. Administrasi sebagai Pekerjaan

Dalam administrasi terdapat sistem administrasi, yang secara *garis besar terdiri atas dua sistem, yaitu (1) sistem alamiah (natural system), yaitu sistem yang terbentuk karena alam, misalnya sistem tata surya dan sistem cuaca; (2) sistem buatan manusia (man made system); yaitu sistem yang terbentuk karena hasil pemikiran atau perbuatan manusia, misalnya sistem sosial, sistem politik, sistem ekonomi, sistem kepegawaian, sistem hukum, sistem kerja, dan sistem pemerintahan. Pada dasarnya sistem administrasi lahir dari hasil pemikiran manusia.*

B. Hakikat Pembangunan

1. Definisi Pembangunan

Menurut Alexander (1994), pembangunan (*development*) adalah proses perubahan yang mencakup seluruh sistem sosial, seperti politik,

ekonomi, infrastruktur, pertahanan, pendidikan dan teknologi, kelembagaan, dan budaya. Portes (1976) mendefinisikan pembangunan sebagai transformasi ekonomi, sosial, dan budaya. Pembangunan adalah proses perubahan yang direncanakan untuk memperbaiki berbagai aspek kehidupan masyarakat. Adapun Ginanjar Kartasasmita (1994) memberikan pengertian yang lebih sederhana, pembangunan adalah proses perubahan ke arah yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana.

Menurut Riyadi dan Deddy Supriyadi Bratakusumah (2005), pembangunan adalah semua proses perubahan yang dilakukan melalui upaya secara sadar dan terencana.

Adapun perkembangan adalah proses perubahan yang terjadi secara alami sebagai dampak dari adanya pembangunan, yaitu sebagai berikut.

- a. Pembangunan sebagai transformasi ekonomi, sosial, dan budaya. Pembangunan adalah proses perubahan yang direncanakan untuk memperbaiki berbagai aspek kehidupan masyarakat (Portes, 1976).
- b. Pembangunan merupakan upaya untuk pemenuhan kebutuhan dasar manusia, baik secara individual maupun kelompok, dengan cara-cara yang tidak menimbulkan kerusakan, baik terhadap kehidupan sosial maupun lingkungan sosial (Johan Galtung).
- c. Pembangunan merupakan proses perubahan sosial berencana karena meliputi berbagai dimensi untuk mengusahakan kemajuan dalam kesejahteraan ekonomi, modernisasi, pembangunan bangsa, wawasan lingkungan, dan peningkatan kualitas manusia untuk memperbaiki kualitas hidupnya (Bintiro Tjokroamidjojo).
- d. Pembangunan dapat diartikan sebagai upaya terkoordinasi untuk menciptakan alternatif yang lebih banyak secara sah kepada setiap warga negara untuk memenuhi dan mencapai aspirasinya yang paling manusiawi (Nugroho dan Rochmin Dahuri, 2004).

2. Pengertian Pembangunan Ditinjau dari Berbagai Segi

Secara sederhana, pembangunan sering dimaknai sebagai proses perubahan ke arah keadaan yang lebih baik. Sebagai sebuah proses, pembangunan dilaksanakan tidak secara instan. Ada proses yang berlaku mulai tahap formulasi sampai pada tahap evaluasi sehingga pembangunan yang dilaksanakan sesuai dengan hal-hal yang direncanakan, memberikan manfaat kepada masyarakat, dan mengevaluasi kelemahan-kelemahan dari pelaksanaan pembangunan tersebut.

Seers (1996), sebagaimana dikutip Ginandjar, menyatakan bahwa dalam membangun terdapat pertimbangan nilai (*value judgment*). Hal ini mengindikasikan bahwa dalam membangun tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang berkembang pada masyarakat tersebut.

Demikian pula Riggs (1996), sebagaimana dikutip Ginandjar, menyatakan bahwa dalam membangun terdapat orientasi nilai yang menguntungkan (*favourable value orientation*). Dengan demikian, dapat dipahami bahwa pembangunan yang dilakukan, selain merupakan sebuah proses perubahan ke arah yang lebih baik (dalam pengertian memberikan manfaat dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat), juga harus memerhatikan kearifan lokal yang berkembang pada masyarakat. Hal ini bertujuan agar pembangunan yang dilaksanakan tersebut tidak mengalami resistensi di tengah masyarakat. Apabila ini terjadi, pembangunan akan terhambat dan tidak mustahil akan memberikan perubahan ke arah yang lebih buruk dari saat sekarang.

3. Ide Pokok Pembangunan

Siagian (2005: 4) menjelaskan bahwa pembangunan didefinisikan sebagai rangkaian usaha mewujudkan pertumbuhan dan perubahan secara terencana dan sadar, yang ditempuh oleh suatu bangsa dan negara menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation building*). Menurutnya, apabila disimak secara cermat dari definisi tersebut, muncul tujuh ide pokok dari pembangunan yang dilakukan, yaitu sebagai berikut.

a. Pembangunan Merupakan Sebuah Proses

Sebagai sebuah proses, pembangunan berkelanjutan selama bangsa tersebut ada dan memiliki tahapan yang pada satu pihak sebagai independensi dan pada pihak lain sebagai bagian dari sesuatu yang tidak akan pernah berakhir. Artinya, pembangunan harus tetap berjalan sesuai tahapannya yang berdasarkan jangka waktu, biaya, atau hasil tertentu yang diharapkan akan diperoleh dari pelaksanaan pembangunan tersebut.

Tujuan pembangunan yang dilaksanakan adalah mencapai masyarakat yang sejahtera dengan hakikat untuk membangun manusia Indonesia seutuhnya.

b. Pembangunan Dilaksanakan Secara Sadar

Pembangunan harus dilaksanakan secara sadar. Oleh karena itu, kegiatan yang dilakukan dalam masyarakat tanpa melalui proses atau tahapan tertentu dan dilakukan secara sporadis, insidental tidak dapat dikatakan sebagai pembangunan, sekalipun mendapatkan dukungan penuh dari masyarakat setempat.

c. Pembangunan Dilaksanakan Secara Terencana

Perencanaan dalam pembangunan dapat berupa perencanaan jangka pendek, jangka menengah, ataupun jangka panjang. Setiap tahap memiliki rentang waktu tertentu. Kegiatan merencanakan dimaksudkan untuk mengambil keputusan pada masa kini mengenai hal-hal yang akan dilaksanakan pada waktu tertentu pada masa mendatang.

Rencana pembangunan mengandung makna pertumbuhan dan perubahan. Pertumbuhan dimaksudkan agar terjadi peningkatan kemampuan suatu negara untuk berkembang sesuai dengan potensi yang dimiliki untuk berkembang. Pertumbuhan berarti tidak hanya mampu mempertahankan hal-hal yang sudah dimiliki, tetapi juga lebih memperlihatkan eksistensinya dalam pergaulan bangsa dan negara.

Perubahan dalam pembangunan berarti melakukan antisipasi dan proaktif dalam menghadapi situasi yang berbeda dari waktu ke

waktu. Situasi ini bersifat dinamis, yang selalu mengalami perkembangan dari waktu ke waktu, apakah dapat diprediksi atau tidak. Dengan demikian, situasi ini tidak hanya berputar pada cara mempertahankan status quo.

d. Pembangunan Mengarah pada Modernitas

Modernitas merupakan cara hidup yang lebih baru dan lebih baik dari sebelumnya. Demikian pula, pola pikir lebih rasional, tetapi tetap memiliki nilai budaya yang lebih kuat dan mempertahankan tingkat fleksibilitasnya. Modernitas bukan berarti tingkah laku yang kita lakukan semuanya identik dengan cara hidup gaya barat, tetapi cara mempertahankan jati diri dengan nilai-nilai luhur yang dimiliki. Sebagai bangsa Indonesia, kita memiliki nilai-nilai luhur yang dikandung oleh Pancasila yang merupakan kepribadian bangsa.

Pembangunan, modernisasi, dan industrialisasi sulit dipisahkan satu sama lain karena, sebagaimana dinyatakan Gouled (1977), ketiga hal tersebut merupakan rangkaian proses perubahan sosial dan memiliki luasan (*scope*) yang berbeda. Pembangunan merupakan perubahan sosial, modernisasi merupakan bentuk khusus (*special case*) dari pembangunan, dan industrialisasi adalah salah satu segi (*a single facet*) dari pembangunan.

Modernitas yang terkandung dalam pembangunan tidak bersifat tunggal, tetapi meliputi berbagai aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Modernitas tersebut dapat diwujudkan dalam bidang politik, ekonomi, sosial budaya, ataupun pertahanan dan keamanan.

e. Pembangunan Wadah Pembinaan Bangsa

Wadah pembinaan bangsa berfungsi untuk memperkuat fondasinya dan memantapkan keberadaannya di dunia internasional. Wadah pembangunan diharapkan dapat menghasilkan kesetaraan terhadap bangsa dan negara lain di dunia. Wadah ini pula yang diharapkan dapat menghilangkan status negara berkembang, negara miskin, negara terbelakang, negara dunia ketiga, dan sebagainya yang membawa stigma negatif dalam pergaulan dunia internasional.

4. Tujuan Pembangunan

Tujuan pembangunan, yaitu sebagai berikut.

- a. Tujuan pembangunan adalah mewujudkan masyarakat yang sejahtera dalam segala aspek kehidupan.
- b. Tujuan pembangunan tidak mengenal batas waktu pencapaiannya. Artinya, masih tetap berlaku sepanjang bangsa dan negara tetap ada di muka bumi ini sejalan dengan berkembangnya konsep kesejahteraan bagi masyarakat.

Oleh karena itu, pembangunan yang telah dilaksanakan oleh seluruh komponen masyarakat sesuai dengan potensi yang dimilikinya perlu diawasi pelaksanaan dan kesinambungannya. Mulai tahap formulasi, implementasi, serta evaluasi dan umpan balik yang diberikan terhadap keseluruhan proses tersebut. Pengawasan tidak hanya mutlak menjadi milik pemerintah, tetapi semua komponen masyarakat berhak ikut serta melakukan pengawasan sesuai kemampuan masing-masing. Hal ini perlu dilakukan agar pembangunan yang telah direncanakan dan dilaksanakan memberikan manfaat yang maksimal bagi masyarakat. Selain itu, pelaksanaan pengawasan pembangunan dilakukan untuk mencegah terjadinya kebocoran dari semua tahapan pembangunan, yang pada akhirnya memberikan manfaat yang maksimal bagi masyarakat, negara, dan bangsa Indonesia.

C. Teori Administrasi Pembangunan

1. Definisi Administrasi dan Pembangunan

Definisi administrasi pembangunan menurut beberapa ahli sebagai berikut.

Menurut Hiram S. Phillips (1968), administrasi pembangunan adalah *“rather than the traditional term of public administration to indicate the need for a dynamic process designed particularly to meet requirements of social and economic changes”*. Pernyataan ini berarti *“lebih baik daripada masa tradisional administrasi publik untuk*

menunjukkan kebutuhan terhadap suatu proses dinamis yang didesain secara khusus untuk mendapatkan syarat perubahan sosial dan ekonomi”.

Menurut Mustopadidjaja (1976), administrasi pembangunan adalah *“ilmu dan seni”* tentang pembangunan suatu sistem administrasi negara dilakukan sehingga sistem administrasi tersebut mampu menyelenggarakan berbagai fungsi umum pemerintahan dan pembangunan secara efisien dan efektif.

Menurut J.B. Kristadi (1998), administrasi pembangunan adalah administrasi negara yang mampu mendorong ke arah proses perubahan, pembaharuan, dan penyesuaian serta pendukung suatu perencanaan.

Menurut Sondang P. Siagian (1982: 4), administrasi pembangunan adalah seluruh usaha yang dilakukan oleh suatu masyarakat untuk memperbaiki tata kehidupan bangsa tersebut dalam rangka usaha pencapaian tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Menurut Sondang P. Siagian (2007), administrasi pembangunan mencakup dua pengertian, yaitu administrasi dan pembangunan. Administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan keputusan yang telah diambil dan diselenggarakan oleh dua pihak atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya, sedangkan pembangunan didefinisikan sebagai rangkaian usaha mewujudkan pertumbuhan dan perubahan secara terencana dan sadar yang ditempuh oleh suatu bangsa dan negara menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation-building*).

Edward W. Weidner (1967) lebih spesifik merumuskan administrasi pembangunan sebagai berikut:

“Development administration is defined as administrative development and the administration of development programmes. For the administration of the development, it is necessary that the administrative machinery itself should be improved and developed to enable a well coordinated and multi functional approach towards solving national problem on development.”

Administrasi pembangunan menggambarkan sebagai suatu pengembangan yang administratif dan administrasi dalam program pengembangan.

Menurut Paul Meadows (1968: 86), dalam bukunya *Motivation for Change and Development Administration*, mendefinisikan administrasi pembangunan sebagai berikut.

“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”.

Administrasi pembangunan dapat didefinisikan sebagai kegiatan mengatur masyarakat di bidang ekonomi dan perubahan sosial dalam hal menetapkan kebijakan publik.

Bintoro Tjokrohamidjojo (1976: 14) menegaskan bahwa administrasi pembangunan mempunyai dua fungsi yaitu: *pertama, penyusunan kebijakan penyempurnaan administrasi negara (the development of administration)*, meliputi bidang organisasi, kelembagaan, kepegawaian, ketatalaksanaan, dan sarana-sarana administrasi. *Kedua, penyempurnaan administrasi untuk mendukung perumusan kebijakan dan program-program pembangunan, serta pelaksanaannya secara efektif. Aspek kedua ini dinamakan (the administration of development process) atau administrasi proses pembangunan.*

Dari pendapat beberapa ahli tersebut, dapat disimpulkan bahwa administrasi pembangunan adalah seluruh proses yang akan dilakukan oleh administrator dalam upaya untuk mendorong dan untuk memberikan suatu pengawasan terhadap masyarakat ke arah modernisasi dan kebaikan yang multi-dimensional secara terpadu dan administratif.

2. Ciri-Ciri Administrasi Pembangunan

Menurut Irving Swerdlow dan Saul M. Katz (1963), beberapa ciri administrasi pembangunan adalah sebagai berikut.

- a. Adanya suatu orientasi administrasi untuk mendukung pembangunan. Administrasi terhadap perubahan ke arah keadaan yang dianggap lebih baik. Keadaan yang lebih baik bagi negara-negara yang baru berkembang dinyatakan sebagai usaha ke arah modernisasi, pembangunan bangsa, dan pembangunan sosial ekonomi. Dalam administrasi pembangunan, diberikan uraian mengenai keterkaitan administrasi dengan aspek-aspek pembangunan di bidang politik, ekonomi, sosial-budaya, dan lain-lain.
- b. Adanya peran administrator sebagai unsur pembangunan. Peranan serta fungsi pemerintah sangat erat kaitannya dengan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Administrator juga dapat menciptakan suatu sistem dan praktik administrasi yang membina partisipasi dalam pembangunan.
- c. Perkembangan, baik dalam ilmu maupun pelaksanaan perencanaan pembangunan memiliki orientasi yang semakin besar dalam memberikan perhatian terhadap aspek pelaksanaan rencana. Suatu perencanaan yang berorientasi pada pelaksanaannya lebih banyak memerhatikan aspek administrasi dalam aspek pembangunannya.
- d. Administrasi pembangunan masih berdasarkan prinsip administrasi negara. Akan tetapi, administrasi pembangunan memiliki ciri-ciri yang lebih maju daripada administrasi negara.

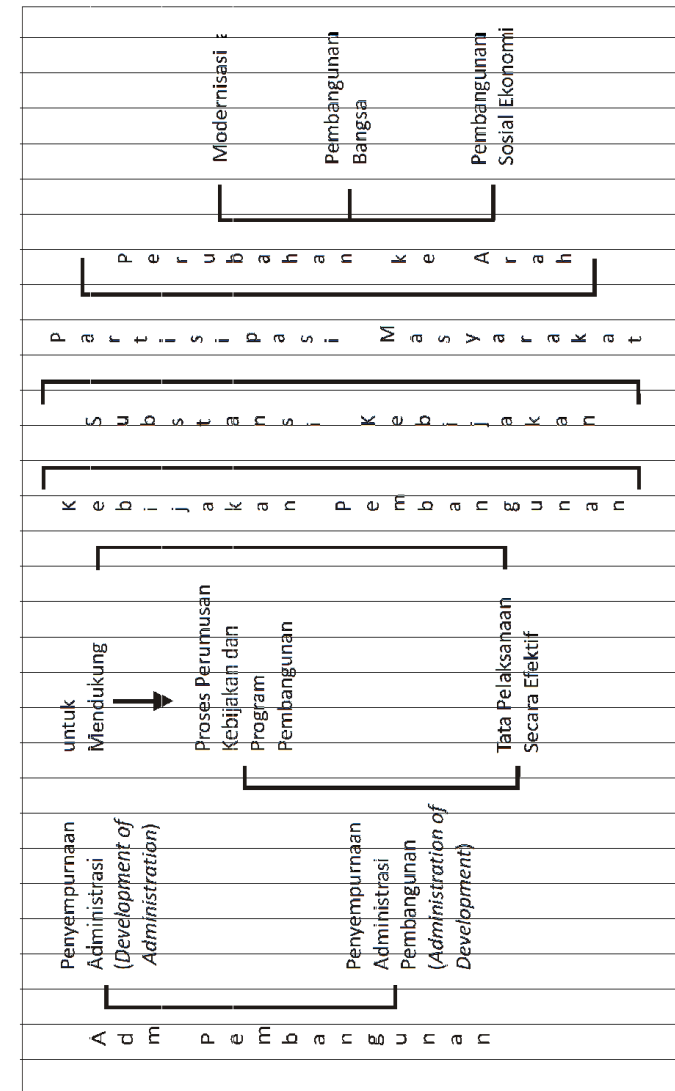
Dalam konteks ini, Sondang P. Siagian (1970) merumuskan ciri-ciri administrasi pembangunan sebagai berikut.

- a. Lebih memberikan perhatian terhadap lingkungan masyarakat yang berbeda-beda, terutama lingkungan masyarakat di negara-negara yang baru berkembang.
- b. Mempunyai peran aktif dan berkepentingan terhadap tujuan pembangunan, baik dalam perumusan kebijaksanaan maupun dalam pelaksanaan yang efektif. Bahkan, administrasi ikut serta memengaruhi tujuan-tujuan pembangunan masyarakat dan menunjang pencapaian tujuan sosial, ekonomi, dan lain-lain yang dirumuskan kebijaksanaannya dalam proses politik.

- c. Berorientasi pada usaha-usaha yang mendorong perubahan ke arah keadaan yang dianggap lebih baik untuk masyarakat pada masa depan atau berorientasi masa depan.
- d. Lebih berorientasi pada pelaksanaan tugas-tugas pembangunan dari pemerintah. Administrasi pembangunan lebih bersikap sebagai *development agent*, yaitu merumuskan kebijaksanaan pembangunan dan pelaksanaan yang efektif, serta sebagai kemampuan dan pengendalian instrumen-instrumen bagi pencapaian tujuan-tujuan pembangunan.
- e. Mengaitkan diri dengan substansi perumusan kebijaksanaan dan pelaksanaan tujuan-tujuan pembangunan di berbagai bidang yaitu ekonomi, sosial, budaya, dan lain-lain.
- f. Administrator dalam aparaturnya pemerintah juga dapat menjadi penggerak perubahan.
- g. Lebih berpendekatan lingkungan, berorientasi pada kegiatan, dan bersifat pemecahan masalah. Ketiga unsur ini disebut *mission driven*.

3. Fungsi Administrasi Pembangunan

Menurut Bintoro Tjokroamidjojo, (1990), beberapa gambaran mengenai ruang lingkup fungsi administrasi pembangunan, adalah sebagai berikut.



Gambaran Ruang Lingkup Administrasi Pembangunan

Sumber: Bintoro Tjokroamidjojo (1990)

a. Fungsi Administrasi Pembangunan

Administrasi pembangunan mempunyai dua fungsi, yaitu *the development of administration* dan *the administration of development*. *The development of administration* mencakup usaha penyempurnaan organisasi, pembinaan lembaga yang diperlukan, kepegawaian, penataan kerja, dan pengurusan sarana-sarana administrasi lainnya, sedangkan *the administration of development* mencakup masalah perumusan kebijaksanaan dan program pembangunan di berbagai bidang serta pelaksanaannya secara efektif.

Administrasi pembangunan dapat dibagi menjadi dua subfungsi, yaitu sebagai berikut.

- 1) Formulasi kebijaksanaan negara atau pemerintah tidak hanya dilakukan dalam proses administrasi, tetapi juga dalam tingkat tertentu dalam proses politik. Kebijaksanaan dan program dirumuskan dalam suatu rencana pembangunan. Mekanisme dan tata kerja dalam proses analisis, perumusan, dan pengambilan keputusan mengenai kebijaksanaan dan program pembangunan tersebut dapat diupayakan untuk disempurnakan.
- 2) Pelaksanaan dari kebijaksanaan dan program tersebut dilakukan secara efektif. Untuk melakukannya, administrator memerlukan penyusunan instrumen-instrumen yang baik.

b. Kegiatan Administrasi Pembangunan

Ada dua kegiatan administrasi pembangunan yang perlu mendapat perhatian, yaitu:

- 1) masalah kepemimpinan, koordinasi, pengawasan, dan fungsi administrator sebagai unsur pembangunan;
- 2) pengendalian atau pengurusan yang baik dari administrasi fungsional, seperti perlembagaan dalam arti sempit, kepegawaian, pembiayaan pembangunan, dan lain-lain sebagai sarana pencapaian tujuan kebijaksanaan dan program pembangunan.

c. Fungsi dan Peran Pemerintah dalam Pembangunan

Menurut Awaloedin (1997: 14), beberapa fungsi pelaksanaan peranan pemerintah, antara lain:

- 1) fungsi pengaturan, dibagi menjadi beberapa fungsi, yaitu penentuan kebijaksanaan, pemberian pengarah dan bimbingan, pengaturan melalui perizinan, dan pengawasan. Fungsi pengaturan ini akan menghasilkan *output* berupa berbagai peraturan;
- 2) kepemilikan usaha-usaha ekonomi atau sosial yang penyelenggaraannya dapat dilakukan sendiri atau oleh swasta;
- 3) penyelenggaraan berbagai kegiatan-kegiatan ekonomi atau sosial.

Fungsi pokok pemerintah dapat dibagi menjadi dua tugas, yakni tugas pemerintahan rutin atau umum dan tugas pemerintahan pembangunan. Tugas pemerintahan umum dilakukan untuk pemerintahan umum, pemeliharaan ketertiban, keamanan, dan pelaksanaan hukum. Tugas ini sering diperluas dengan tugas-tugas pelayanan umum yang dilakukan, baik melalui penyelenggaraan sendiri maupun melalui pelaksanaan fungsi pengaturan.

Di samping itu, tugas pembangunan dilakukan dalam rangka penyesuaian kepentingan sosial dan ekonomi tradisional dengan kebutuhan pembangunan. Tugas pembangunan, termasuk di dalamnya tugas memajukan kesejahteraan umum, terdiri atas tugas mengemban mobilisasi daya dan dana untuk pembangunan dan pengalokasian sumber-sumber daya yang rasional dan tepat.

Fungsi-fungsi administrasi pembangunan secara terperinci, yaitu sebagai berikut:

- 1) perencanaan;
- 2) pengerahan sumber daya;
- 3) pengerahan partisipasi masyarakat;
- 4) penganggaran;
- 5) pelaksanaan pembangunan;
- 6) koordinasi;

- 7) pemantauan dan evaluasi;
- 8) pengawasan;
- 9) peran informasi.

D. Munculnya Ilmu Administrasi Pembangunan

1. Keberadaan Administrasi Pembangunan

Keberadaan administrasi pembangunan tidak terlepas dari asal atau sumber ilmu tersebut berasal. Administrasi pembangunan menjadi wacana publik sejak Perang Dunia II usai.

Dua poin penting yang melatarbelakangi sejarah perkembangan administrasi pembangunan adalah sebagai berikut.

- a. Pihak-pihak yang menang dalam PD II, yaitu negara-negara maju, mempunyai keinginan atau hasrat untuk membantu negara dunia ketiga dan negara-negara Eropa menerima Marshall Plan.
- b. Munculnya negara baru mendorong negara pemenang PD II tersebut bertanggung jawab kepada negara-negara penjajah atas negara bekas kekuasaannya dan sebagai pasar produksinya. Dari sinilah, timbul tindakan negara-negara maju untuk memberikan bantuan, baik dari segi politik, ekonomi, militer, teknis, maupun sosial budaya. Negara yang diberikan bantuan tersebut diharapkan akan memihak pada negara yang membantunya dan akan mengemudikan negaranya berdasarkan pada ilmu administrasi negara yang ditawarkan negara pendonor.

2. Faktor-Faktor yang Memengaruhi Perkembangan Administrasi Pembangunan

Negara pemenang Perang Dunia II (PD II) mempunyai program bantuan yang sengaja dibuat untuk kebutuhan negara-negara berkembang. Bantuan tersebut mempunyai tujuan sebagai berikut.

- a. Bidang politik, yaitu mempertahankan kelompok elite yang sepeham, memperluas lingkaran pengaruh, mencegah kelompok

politik yang menjadi lawan negara tersebut, dan menjaga sikap politik negara yang diberi bantuan.

- b. Bidang ekonomi, yaitu memperoleh timbal balik dengan mempermudah mendapatkan sumber mentah, menjadi bagian dari pasar internasional, bantuan utang menjaga kerja sama, dan adanya kebergantungan pada negara tersebut.
- c. Bidang militer, yaitu negara berkembang dijadikan sasaran dalam penjualan senjata, pendidikan militer bagi perwira, dan pengiriman tenaga ahli oleh negara maju.
- d. Bidang teknis, yaitu mengirimkan bantuan dalam bentuk fisik, membangun institusi pendidikan, dan mengirimkan pakar kepada negara yang membutuhkan.

Menurut Suminta (1973), beberapa faktor yang memengaruhi administrasi pembangunan di setiap negara adalah sebagai berikut.

- a. Faktor politik mempunyai hubungan erat dengan stabilitas bidang politik. Stabilitas bidang politik merupakan prakondisi yang perlu diciptakan sebelum pembangunan itu dilaksanakan.
- b. Faktor ekonomi merupakan salah satu sisi pembangunan dan mempunyai pengaruh yang paling menonjol daripada aspek-aspek yang lain. Umumnya, negara berkembang menempatkan pembangunan sebagai prioritas pertama dan utama.
- c. Faktor sosial budaya, misalnya dasar sosial kebudayaan, motivasi, dan kepedulian terhadap perubahan, gaya hidup, cara berpikir, pandangan hidup, dan sebagainya yang berhubungan dengan masalah sosial.
- d. Faktor perkembangan IPTEK dan lingkungan fisik. Proses pembangunan diperlukan ilmu pengetahuan dan teknologi, sumber daya manusia, pelaksanaan pembangunan/rumusan kebijaksanaan, sumber alam (*resources development*), pemanfaatan dan pemeliharaan lingkungan hidup/fisik, dan kesempatan kerja/lapangan kerja. Indonesia pun memiliki kreativitas yang tinggi untuk melaksanakan pembangunan, tetapi tidak didukung oleh teknologi yang mutakhir.
- e. Faktor institusional atau kelembagaan. Perhatian administrasi pembangunan terhadap aspek institusional adalah dalam bentuk

pembinaan institusi-institusi untuk dapat lebih mendukung proses pembangunan.

Dari beberapa faktor tersebut, faktor yang menyebabkan negara-negara berkembang menerapkan administrasi pembangunan hasil pemikiran Barat adalah faktor ekonomi. Hal ini disebabkan kemajuan di bidang ekonomi biasanya dianggap sebagai keberhasilan proses pembangunan. Tidak heran jika pada masa Orde Baru, tujuan pembangunan Indonesia hanya ditujukan pada faktor ekonomi tanpa memedulikan faktor-faktor lain yang sama pentingnya. Paradigma inilah yang pada akhirnya menimbulkan kebergantungan ekonomi negara-negara berkembang terhadap negara-negara maju. Hal ini disebabkan karena negara-negara berkembang berpandangan bahwa negara-negara maju berhasil menciptakan konsep sempurna untuk mencapai tujuan pembangunan, yaitu meraih kekayaan sebanyak-banyaknya.

Hal ini menyebabkan negara-negara berkembang berkiblat pada pemikiran-pemikiran negara maju (khususnya negara-negara Barat, terutama Amerika) untuk melaksanakan konsep pembangunan negaranya. Persoalan tersebut merupakan saat yang tepat bagi negara maju untuk memanfaatkannya sehingga negara-negara maju dapat mengeruk habis sumber daya yang ada di negara berkembang dengan menjanjikan bantuan.

3. Ciri Administrasi yang Indikasinya Ditemukan Secara Umum di Banyak Negara Berkembang

Heady (1995) menyebutkan lima ciri administrasi yang indikasinya ditemukan secara umum di banyak negara berkembang, yaitu sebagai berikut.

- a. Pola dasar (*basic pattern*) administrasi publik atau administrasi negara bersifat jiplakan (*imitative*) dari asli (*indigenous*). Kingsley menyatakan bahwa di negara bekas jajahan, pengorganisasian jawatan, perilaku birokrat, dan penampilannya mengikuti karakteristik penjajahnya dan kelanjutan dari administrasi kolonial. Pola administrasi kolonial ini diwarisi oleh administrasi

di negara-negara yang baru merdeka bahkan sampai sekarang masih menjadi ciri birokrasi di banyak negara berkembang.

- b. Birokrasi di negara berkembang kekurangan (*deficient*) sumber daya manusia terampil untuk menyelenggarakan pembangunan. Kekurangan ini bukan dalam arti jumlah, tetapi kualitas. Dalam jumlah justru sebaliknya, birokrasi di negara berkembang mengerjakan orang lebih dari yang diperlukan (*overstaffed*). Pada umumnya, keadaan ini mencerminkan kondisi atau taraf pendidikan suatu negara. Dari data yang kita ketahui, keadaan tersebut berlaku di Indonesia pada saat ini (Kartasasmita, 1995).
- c. Birokrasi lebih berorientasi pada hal-hal lain daripada mengarah pada suatu hal yang benar-benar menghasilkan (*production directed*). Artinya, birokrat lebih berusaha mewujudkan tujuan pribadinya dibandingkan pencapaian sasaran-sasaran program. Dari sifat seperti ini lahir nepotisme, penyalahgunaan kewenangan, korupsi, dan berbagai penyakit birokrasi, yang menyebabkan aparat birokrasi di negara berkembang pada umumnya memiliki kredibilitas yang rendah, dan dianggap tidak mengenal etika.
- d. Adanya kesenjangan yang lebar antara perbuatan (keadaan) dan kenyataan (*discrepancy between form and reality*).
- e. Birokrasi di negara berkembang sering 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. Pada banyak negara berkembang, orang yang paling terpelajar atau kaum elitnya memang berkumpul di birokrasi, sehingga kelompok di luar itu sulit dapat menandingi birokrasi dalam pengetahuan mengenai pemerintahan dan akibatnya pengawasan menjasi tidak efektif.

Tercapainya pembangunan pada suatu negara bukan hanya tanggung jawab administrator pembangunan, tetapi menuntut kinerja bersama semua elemen masyarakat dan pemerintah. Hal ini disebabkan makna luas dari negara sebagai hubungan antara pemerintah dan masyarakat. Akan tetapi, biasanya (seperti yang

terjadi di Indonesia) ketidakharmonisan antara pemerintah dan rakyat menghambat proses pembangunan. Hal ini disebabkan masalah egosentrisme, etnis, dan masalah kepentingan dari kedua belah pihak. Keterhambatan proses pembangunan juga dapat terjadi akibat keterbatasan pengadaan faktor pendukung fisik, seperti peralatan, perlengkapan, teknologi, dan sumber daya yang tidak memadai.

Dengan demikian, administrasi pembangunan lahir dari sebuah kebutuhan negara berkembang untuk membangun dan memperbaiki tatanan kehidupannya. Selain itu, administrasi pembangunan juga terlahir dari kepedulian negara-negara dunia kedua dan pertama (dengan berbagai kepentingan di dalamnya) untuk membantu negara-negara berkembang menjalankan administrasi negaranya ke arah yang lebih baik. Hal tersebut dapat menjawab empat pertanyaan, yaitu sebagai berikut.

- a. *When*, kapan administrasi pembangunan mulai dibangun?
- b. *Who*, siapa aktor yang ada di dalam administrasi pembangunan?
- c. *Where*, di manakah administrasi pembangunan itu ada?
- d. *Why*, mengapa administrasi pembangunan dibutuhkan?

E. Ruang Lingkup Administrasi Pembangunan

1. Administrasi Negara: Embrio Administrasi Pembangunan

Administrasi pembangunan merupakan embrio administrasi negara karena administrasi pembangunan berasal dari perkembangan ilmu administrasi negara. Awal perkembangan administrasi negara dimulai pada akhir abad ke-19 yang dipelopori oleh para penulis dan praktisi administrasi pemerintahan di Amerika Serikat, seperti Woodrow Wilson, Frank J. Goodnow, dan Leonard D. White.

Ilmu administrasi negara merupakan proses kerja sama yang dilakukan oleh dua orang atau lebih yang terdiri atas manajemen serta memiliki organisasi dan sarana untuk mencapai tujuan-tujuan pemerintahan. Tugas utama administrasi negara adalah merencanakan dan merumuskan kebijaksanaan politik, kemudian

melaksanakannya dan menyelenggarakannya (J. Wajong, 1973). Selain itu, administrasi negara juga memiliki peranan yang besar dalam proses penetapan/penentuan kebijaksanaan pemerintah/politik.

2. Perkembangan Administrasi Negara ke Arah Administrasi Pembangunan

Perkembangan administrasi negara menitikberatkan pada dua hal. *Pertama*, administrasi bagi negara-negara yang sedang berkembang atau yang sedang mengalami perubahan (dari masyarakat tradisional agraris ke arah masyarakat maju dan mulai memperkembangkan industri). *Kedua*, perhatian pada masalah interelasi (antar-hubungan) antara administrasi sebagai ilmu dan administrasi sebagai praktik pada bidang-bidang kehidupan yang lain. Semua ini dipelopori oleh kelompok studi komparatif yang terdiri atas F.W. Riggs, John D. Montgomery, Milton Esman, Ralph Braibanti, William J. Siffin, Edward W. Weidner, dan lain-lain.

Pendekatan administrasi pembangunan saat ini sudah tumbuh ke arah disiplin ilmu pengetahuan, dengan mengembangkan peralatan analisis dan penyusunan berbagai model, sekalipun masih jauh dari memadai.

Selanjutnya, dalam perkembangan studi komparatif ilmu administrasi negara, terdapat empat kecenderungan dasar, yaitu:

- a. perhatian administrasi negara terhadap masalah-masalah pelaksanaan dan pencapaian tujuan-tujuan pembangunan;
- b. pendekatan *behavioral*;
- c. pendekatan manajemen dalam administrasi negara;
- d. studi komparatif ilmu administrasi negara yang memberikan tekanan pada ekologi sosial dan kultural.

Bintoro Tjokroamidjojo (1984) memberikan penjelasan mengenai ciri-ciri "pembedaan" antara administrasi negara dan administrasi pembangunan seperti dalam tabel berikut.

Tabel 1.1 Perbedaan Administrasi Negara dan Administrasi Pembangunan

No.	Administrasi Negara	Administrasi Pembangunan
1.	Lebih banyak berkaitan dengan lingkungan masyarakat negara-negara maju.	Lebih memberikan perhatian terhadap lingkungan masyarakat yang berbeda-beda, terutama bagi lingkungan masyarakat negara-negara berkembang.
2.	Terdapat kelompok yang cenderung berpendapat turut berperannya administrasi negara dalam proses perumusan kebijaksanaan, tetapi peranan itu kurang ditekankan.	Mempunyai peran aktif, pengaruh (<i>influence</i>) dan berkepentingan terhadap tujuan-tujuan pembangunan, baik dalam perumusan kebijaksanaannya maupun dalam pelaksanaannya.
3.	Lebih menekankan pada pelaksanaan yang tertib/efisien dari unit-unit kegiatan pemerintah pada waktu ini dan berorientasi masa kini.	Berorientasi pada usaha-usaha yang mendorong perubahan ke arah keadaan yang dianggap lebih baik untuk masyarakat pada masa depan. Jadi, berorientasi pada masa depan.
4.	Lebih menekankan pada tugas-tugas umum (rutin) dalam rangka pelayanan masyarakat dan tertib pemerintahan. Administrasi negara lebih bersikap sebagai <i>balancing agent</i> .	Lebih berorientasi pada pelaksanaan tugas-tugas pembangunan dari pemerintah. Administrasi pembangunan lebih bersikap sebagai <i>development agent</i> .

No.	Administrasi Negara	Administrasi Pembangunan
5.	Administrasi negara lebih menekankan kerapian aparatur administrasi itu sendiri.	Administrasi pembangunan merupakan administrasi dari kebijaksanaan dan isi program-program pembangunan.
6.	Ada kesan menempatkan administrator dalam aparatur pemerintah sekadar sebagai pelaksana.	Administrator dalam aparatur pemerintah sebagai penggerak perubahan.
7.	Lebih berpendekatan legalistis.	Lebih berpendekatan lingkungan, berorientasi pada kegiatan, dan bersifat pemecahan masalah.

Sumber: Bintoro Tjokroamidjojo (1984)

3. Ciri, Perumusan, dan Ruang Lingkup Administrasi Pembangunan

Bintoro Tjokroamidjojo (1984) memberikan penjelasan mengenai ciri pokok administrasi pembangunan, yaitu sebagai berikut.

a. Orientasi

Orientasi ditunjukkan pada usaha ke arah perubahan keadaan yang dianggap lebih baik. Bahkan, administrasi pembangunan dimaksudkan untuk membantu dan mendorong perubahan besar (*basic changes*) di berbagai kegiatan/bidang kehidupan yang saling berkaitan dan memberikan hasil akhir dalam proses pembangunan.

b. Pendekatan

Pendekatan administrasi pembangunan adalah perbaikan dan penyempurnaan administrasi dikaitkan dengan aspek perkembangan pada bidang lain, seperti ekonomi, sosial, politik, dan lain-lain.

Menurut Siagian (2007), perumusan dan ruang lingkup administrasi pembangunan merupakan keseluruhan proses pelaksanaan rangkaian kegiatan yang bersifat pertumbuhan dan perubahan yang berencana menuju modernitas dalam berbagai aspek *kehidupan bangsa dalam rangka pembangunan negara (nation-building)*.

Ruang lingkup administrasi pembangunan mempunyai dua fungsi sebagai berikut.

- 1) Penyusunan kebijaksanaan penyempurnaan administrasi negara. Hal ini mencakup usaha penyempurnaan organisasi, pembinaan lembaga yang diperlukan, pengurusan pegawai, penataan kerja, dan pengurusan sarana-sarana administrasi lainnya (*the development of administration*).
- 2) Perumusan kebijaksanaan dan program pembangunan serta pelaksanaannya secara efektif (*the administration of development*).

Administrasi untuk pembangunan dapat pula dibagi dalam dua subfungsi, yaitu perumusan kebijaksanaan pembangunan dan pelaksanaannya secara efektif.

Dengan demikian, secara garis besar, ruang lingkup administrasi pembangunan, yaitu:

- 1) *penyempurnaan administrasi negara (the development administration)*;
- 2) penyempurnaan administrasi perencanaan dan pelaksanaan pembangunan (*the administration of development*).

4. Peranan dan Fungsi Pemerintah dalam Pembangunan Berencana

Perencanaan serta fungsi pemerintah terhadap perkembangan masyarakat bergantung pada beberapa hal berikut.

- a. Falsafah hidup kemasyarakatan dan falsafah politik masyarakat. *Pertama*, negara memberikan kebebasan yang cukup besar pada masyarakat sehingga pemerintah tidak turut mencampuri kegiatan masyarakat. *Kedua*, negara turut mencampuri kegiatan masyarakat sehingga kebebasan masyarakat untuk mandiri sangatlah kecil.

- b. Peranan serta fungsi pokok pemerintah dalam pembangunan berencana, yaitu sebagai stabilisator dan pengawas terhadap pembangunan sehingga berguna untuk kesejahteraan (sosial-ekonomi) masyarakat.
- c. Peranan serta fungsi pemerintah dalam pembangunan nasional di Indonesia, telah dijelaskan dalam UUD 1945, “...untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial...”

5. Administrasi bagi Pembangunan Nasional

a. Pembangunan Nasional secara Berkala

Pokok pembangunan nasional adalah suatu usaha perubahan dan pembangunan dari keadaan dan kondisi kemasyarakatan tertentu pada suatu keadaan dan kondisi kemasyarakatan yang dianggap lebih baik (lebih diinginkan).

Menurut Bintoro Tjokroamidjojo (1984), secara historis, masyarakat dapat diklasifikasikan menjadi:

- 1) masyarakat yang masih bersifat tradisional;
- 2) masyarakat yang bersifat peralihan;
- 3) masyarakat yang sudah bersifat maju.

Dari semua variasi masyarakat tersebut, pembangunan harus dapat memerhatikan dan menyesuaikan antara masyarakat dan wilayah-wilayah kehidupan dalam masyarakat tersebut atau bersifat adaptabel terhadap keadaan dan kondisi masyarakat tertentu. Pembangunan nasional harus *balance* dan komprehensif. Pembangunan tersebut dapat dilakukan, baik dari segi ekonomi, sosial, maupun segi lainnya. Segi lain yang penting dalam proses pembangunan nasional adalah terselenggaranya perubahan-perubahan tersebut dalam keadaan yang stabil dan dinamis.

Pembangunan nasional secara berencana dapat dilihat dalam tingkat tindakan yang dilaksanakan dalam proses politik dan proses administrasi. Tingkat-tingkat kegiatan tersebut dilakukan secara terus-menerus sebagai suatu proses, yaitu sebagai berikut.

- 1) Keinginan dasar dalam masyarakat yang menuntut pemuasan. Sumber keinginan ini adalah kebutuhan dasar yang dirasakan dan kebutuhan dasar yang diperlukan karena kondisi objektif. Ada pula yang berpendapat bahwa dalam diri manusia terdapat keinginan untuk meningkatkan kualitas hidupnya.
- 2) Perumusan konsultasi pada keinginan dasar masyarakat mengenai kepuasan dilakukan dalam proses politik dan dituangkan dalam bentuk keputusan politik mengenai kehendak negara.
- 3) Perumusan dasar hukum bagi pelaksanaan keputusan politik terdahulu. Hal ini dimaksudkan agar kegiatan lanjutan tetap *dilaksanakan berdasarkan kerangka hukum yang ada (legal context)*.
- 4) Perumusan kebijaksanaan dan program pemerintah dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan di dalam keputusan politik.
- 5) Penyusunan program kerja, sistem, dan mekanisme pelaksanaan.
- 6) Tingkat implementasi untuk merealisasikan pencapaian tujuan-tujuan yang telah dirumuskan dalam rencana atau kebijaksanaan dan program pemerintah yang konsisten berdasarkan keputusan-keputusan politik.
- 7) Penilaian pada pelaksanaan ataupun dari hasil-hasil yang dicapai.

b. Perencanaan dan Administrasi Pembangunan

Dalam administrasi pembangunan, hal yang perlu kita perhatikan adalah perencanaan. Perencanaan pembangunan yang baik sangat membantu suatu pembangunan berencana.

Agar rencana tersebut berhasil, diperlukan hubungan yang erat antara perencanaan, pembangunan, dan penyempurnaan administrasi

negara. Dalam administrasi pembangunan, perencanaan merupakan awal suatu proses administrasi. Adapun rencana adalah desain kegiatan-kegiatan yang akan dilaksanakan dengan mempergunakan potensi sumber dengan baik untuk mencapai tujuan dalam dimensi waktu tertentu. Perencanaan dan rencana merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam proses administrasi. Keduanya merupakan bagian dari satu proses, yaitu perencanaan atau administrasi pembangunan.

Proses perencanaan tidak berhenti pada penyusunan suatu rencana, tetapi dalam realisasi pelaksanaannya secara baik. Hal yang penting tidak saja tahap perencanaan, tetapi juga pelaksanaan rencana. Implementasi perencanaan tersebut perlu diintegrasikan dalam perencanaan pembangunan. Usaha itu dilaksanakan dengan menyusun rencana perbaikan dan penyempurnaan administrasi agar pembangunan nasional secara berencana dapat terlaksana dengan baik.

Menurut Bintoro Tjokroamidjojo (1984), dimensi dalam perencanaan administrasi pembangunan yang operasional, adalah:

1. berorientasi untuk mencapai suatu tujuan;
2. berorientasi pada pelaksanaannya;
3. pemilihan dari berbagai alternatif mengenai tujuan-tujuan yang lebih diinginkan serta perspektif waktu;
4. perencanaan merupakan suatu kegiatan kontinu dari formulasi rencana dan pelaksanaannya.

c. Penyempurnaan Administrasi untuk Pelaksanaan Pembangunan

Terdapat hambatan pokok terhadap kemampuan administrasi negara untuk mendukung tugas-tugas baru dalam pelaksanaan pembangunan. Menurut Bintoro Tjokroamidjojo (1984), hal tersebut disebabkan birokrasi pemerintah sebagai produk lingkungannya masih terbelakang. Misalnya, kemampuan pelaksanaan lebih ditujukan kepada segi "memerintah", sikap yang legalitis dalam pemecahan masalah dan tidak inovatif, serta berorientasi terhadap senioritas dan status.

Perbaikan dan penyempurnaan administrasi negara dapat dilakukan dengan dua pendekatan berikut.

- 1) Usaha perbaikan dan penyempurnaan secara menyeluruh. Dalam hal ini, pendekatan ditekankan pada perbaikan dan penyempurnaan dengan konteks yang lebih luas, yaitu mencakup seluruh bidang, tidak hanya bidang-bidang yang strategis.
- 2) Perbaikan dan penyempurnaan administrasi dilakukan secara sebagian-sebagian. Pendekatan ditekankan pada perbaikan dan penyempurnaan pada bidang-bidang strategis, yang kemudian diharapkan dapat berkembang dan memperluas pada bidang penyempurnaan administrasi negara lainnya.

d. Pertimbangan Ekonomis Pelaksanaan Administrasi

Dalam pelaksanaan administrasi pembangunan, menurut Bintoro Tjokroamidjojo (1990), terdapat pertimbangan ekonomis sebagai dasar pertimbangan. Beberapa hambatan yang menjadi pertimbangan ekonomis dalam pelaksanaan administrasi, yaitu sebagai berikut:

- 1) tidak ada motif untung dan kemungkinan bangkrut maka ada kecenderungan suatu operasi pemerintahan kurang efisien dibandingkan dengan operasi swasta;
- 2) masih sering terdapat paternalism dan spoil politik ataupun pribadi dalam administrasi negara sehingga hal ini juga menyulitkan pembinaan efisiensi;
- 3) adanya gejala *empire building*, yaitu suatu usaha untuk memperluas birokrasi yang sebetulnya mungkin tidak meningkatkan hasil;
- 4) berkembangnya prosedur menjadi berbelit-belit dan panjang karena memenuhi ketentuan berbagai badan administrasi secara tidak konsisten.

BAB 2

PERKEMBANGAN PEMIKIRAN ADMINISTRASI PEMBANGUNAN

Pembangunan menjadi bahan kajian berbagai disiplin ilmu, terutama setelah Perang Dunia II (PD II), dengan lahirnya banyak negara baru yang semula merupakan wilayah jajahan. Pembangunan menjadi bahan studi ilmu ekonomi, politik, sosial, dan administrasi, serta berkembang sebagai studi multidisiplin dengan pendekatan dari berbagai cabang ilmu pengetahuan.

Pembangunan sering dikaitkan dengan modernisasi dan industrialisasi. Gouled (1977) menegaskan bahwa pembangunan, modernisasi, dan industrialisasi mencakup proses perubahan. Pembangunan adalah salah satu bentuk perubahan sosial; modernisasi adalah bentuk khusus (*special case*) dari pembangunan; industrialisasi adalah salah satu segi (*a single facet*) dari pembangunan. Berdasarkan pengertian tersebut, dapat disimpulkan bahwa pembangunan lebih

luas sifatnya daripada modernisasi, dan modernisasi lebih luas daripada industrialisasi.

Rutow (1967) mengatakan bahwa modernisasi adalah proses yang mencakup perubahan yang spesifik, termasuk industrialisasi, yang menunjukkan penguasaan yang lebih luas atas alam melalui kerja sama yang lebih erat antarmanusia. Black, *et al.* (1975) mengatakan bahwa modernisasi adalah proses yang di dalamnya terjadi transformasi masyarakat sebagai dampak revolusi ilmu pengetahuan dan teknologi. Proses transformasi dari masyarakat agraris ke masyarakat industri merupakan salah satu indikasi dari proses industrialisasi.

Pembangunan adalah pembaharuan bentuk perubahan ke arah yang dikehendaki, tetapi lebih berkaitan dengan nilai-nilai atau sistem nilai. Pembangunan juga berarti pembaharuan, tetapi pembaharuan tidak selalu harus berarti pembangunan.

Tanpa mengabaikan sumbangan disiplin ilmu sosial lain terhadap studi pembangunan, kajian bidang ekonomi memberikan dampak paling besar terhadap konsep-konsep pembangunan.

A. Hakikat Pemikiran Pembangunan dalam Ilmu Administrasi Negara

Pembangunan, menurut literatur ekonomi pembangunan, didefinisikan sebagai proses yang berkesinambungan dari peningkatan pendapatan real per kapita melalui peningkatan jumlah dan produktivitas sumber daya.

1. Teori Pertumbuhan Ekonomi

Teori pertumbuhan ekonomi dapat ditelusuri sejak abad ke-18. Menurut Adam Smith (1776), proses pertumbuhan diawali apabila perekonomian mampu melakukan pembagian kerja (*division of labour*). *Division of labour* akan meningkatkan produktivitas sehingga meningkatkan pendapatan. Adam Smith juga menekankan pentingnya skala ekonomi. Dengan meluasnya pasar, terbukalah

inovasi-inovasi baru sehingga mendorong perluasan pembagian kerja dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Setelah Adam Smith, muncul pemikiran yang berusaha mengkaji batas-batas pertumbuhan (*limits to growth*), antara lain Malthus (1798) dan Ricardo (1917).

Setelah Adam Smith, Malthus, dan Ricardo yang disebut sebagai aliran klasik, berkembang teori pertumbuhan ekonomi modern dengan berbagai variasinya. Pada intinya, teori ini dapat dibagi menjadi dua, yaitu yang menekankan pentingnya:

- a. peningkatan akumulasi modal (*physical capital formation*);
- b. 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.

Dalam model Harrod-Domar, pertumbuhan ekonomi ditentukan oleh dua unsur pokok, yaitu tingkat tabungan (investasi) dan produktivitas kapital (*capital output ratio*). Agar tumbuh secara berkelanjutan, masyarakat dalam suatu perekonomian harus mempunyai tabungan sebagai sumber investasi. Semakin besar tabungan, semakin besar investasi, dan semakin tinggi pertumbuhan ekonomi.

Apabila Harrod-Domar memberi tekanan pada pentingnya peranan modal, Arthur Lewis (1954), dengan model *surplus of labor*-nya, memberikan tekanan pada peranan jumlah penduduk. Dalam model ini diasumsikan adanya penawaran tenaga kerja yang sangat elastis. Hal ini berarti para pengusaha dapat meningkatkan produksinya dengan mempekerjakan tenaga kerja yang lebih banyak tanpa harus menaikkan tingkat upahnya. Meningkatnya pendapatan yang diperoleh kaum pemilik modal akan mendorong investasi-investasi baru karena kelompok ini mempunyai hasrat menabung dan menanam modal (*marginal propensity to save invest*) yang lebih tinggi dibandingkan kaum pekerja. Tingkat investasi yang tinggi akan mendorong pertumbuhan ekonomi.

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

Teori pertumbuhan mencoba menemukan faktor lain di luar modal dan tenaga kerja, yang mendorong pertumbuhan ekonomi. Salah satu teori berpendapat bahwa investasi sumber daya manusia mempunyai pengaruh yang besar terhadap peningkatan produktivitas. Menurut Becker (1964), peningkatan produktivitas tenaga kerja ini dapat didorong melalui pendidikan dan pelatihan serta peningkatan kesehatan. Teori *human capital* ini diperkuat dengan berbagai studi empiris, antara lain untuk Amerika Serikat oleh Kendrick (1976).

Pertumbuhan yang bervariasi di antara negara-negara yang sedang membangun melahirkan pandangan bahwa teknologi bukan faktor *eksogen*, tetapi faktor *endogen* yang dapat dipengaruhi oleh berbagai variabel kebijakan (Romer, 1990). Sumber pertumbuhan dalam teori endogen adalah meningkatnya stok pengetahuan dan ide baru dalam perekonomian yang mendorong tumbuhnya daya cipta, kreasi, dan inisiatif, yang diwujudkan dalam kegiatan inovatif dan produktif. Hal tersebut menuntut kualitas sumber daya manusia yang meningkat. Transformasi pengetahuan dan ide baru tersebut dapat terjadi melalui kegiatan perdagangan internasional, penanaman modal, lisensi, konsultasi, dan komunikasi.

Kelompok teori pertumbuhan memiliki pandangan penting yang dianut oleh banyak pemikir pembangunan, yaitu teori tahapan pertumbuhan. Dua tokoh penting adalah 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 lima 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), perkembangan pemikiran dari Collin Clark dan Kuznets, perkembangan perekonomian akan mengalami transformasi (konsumsi, produksi, dan lapangan kerja) dari perekonomian yang didominasi sektor pertanian kemudian didominasi menjadi sektor industri dan jasa.

Salah satu harapan atau anggapan dari pengikut aliran teori pertumbuhan adalah bahwa hasil pertumbuhan dapat dinikmati masyarakat sampai lapisan yang paling bawah. Akan tetapi, pengalaman pembangunan dalam tiga dasawarsa (1940-1970) menunjukkan bahwa rakyat di lapisan bawah tidak senantiasa menikmati hasil pembangunan seperti yang diharapkan. Bahkan, pada banyak negara, kesenjangan semakin melebar. Hal ini disebabkan, meskipun pendapatan dan konsumsi meningkat, kelompok masyarakat yang sudah baik keadaannya dan lebih mampu memanfaatkan kesempatan, antara lain karena posisinya yang menguntungkan (*privileged*), akan memperoleh semua atau sebagian besar hasil pembangunan. Dengan demikian, masyarakat kaya semakin bertambah kaya dan masyarakat miskin tetap miskin, bahkan dapat menjadi lebih miskin. Oleh karena itu, berkembang berbagai pemikiran untuk mencari alternatif lain terhadap paradigma yang semata-mata memberi penekanan terhadap pertumbuhan, antara lain berkembang kelompok pemikiran yang disebut paradigma *pembangunan sosial*, yang tujuannya adalah menyelenggarakan pembangunan yang lebih berkeadilan.

Salah satu metode yang umum digunakan dalam menilai pengaruh pembangunan terhadap kesejahteraan masyarakat adalah dengan mempelajari distribusi pendapatan. Pembagian pendapatan berdasarkan kelas-kelas pendapatan dapat diukur dengan kurva *Lorenz* atau indeks *Gini*. Selain distribusi pendapatan, dampak dan hasil pembangunan juga dapat diukur dengan melihat tingkat kemiskinan (*poverty*) di suatu negara. Berbeda dengan distribusi pendapatan yang menggunakan konsep relatif, analisis tingkat kemiskinan menggunakan konsep absolut atau kemiskinan absolut.

Meskipun pembangunan harus berkeadilan, disadari bahwa pertumbuhan tetap penting. Upaya memadukan konsep

pertumbuhan dan pemerataan merupakan tantangan yang terus dicari jawabannya dalam studi pembangunan.

Model pemerataan dengan pertumbuhan atau redistribution with growth (RWG) dikembangkan berdasarkan suatu studi yang disponsori oleh Bank Dunia pada tahun 1974 (Chenery, *et al.*). Ide dasarnya adalah pemerintah harus memengaruhi pola pembangunan sehingga produsen yang berpendapatan rendah (yang di banyak negara berlokasi di perdesaan dan produsen kecil di perkotaan) akan mendapat kesempatan meningkatkan pendapatan dan secara simultan menerima sumber ekonomi yang diperlukan.

Masih dalam rangka mencari jawaban terhadap tantangan paradigma keadilan dalam pembangunan, pendekatan kebutuhan dasar manusia (*basic human needs, BHN*) mulai berkembang (Streeten, *et al.* 1981). Strategi BHN disusun untuk menyediakan barang dan jasa dasar bagi masyarakat miskin, seperti makanan pokok, air dan sanitasi, perawatan kesehatan, pendidikan dasar, dan perumahan. Walaupun RWG and BHN mempunyai tujuan yang sama, dalam hal kebijakan yang diambil terdapat perbedaan. RWG menekankan pada peningkatan produktivitas dan daya beli masyarakat miskin, sedangkan BHN menekankan pada penyediaan *public services* disertai jaminan bagi masyarakat miskin untuk memperoleh pelayanan tersebut.

Masalah pengangguran juga semakin mendapat perhatian dalam rangka pembangunan ekonomi yang menghendaki adanya pemerataan. Todaro (1985) mengemukakan adanya kaitan erat antara pengangguran, ketidakmerataan pendapatan, dan kemiskinan. Pada umumnya, mereka yang tidak memperoleh pekerjaan secara teratur termasuk kelompok masyarakat miskin. Mereka yang memperoleh pekerjaan secara terus-menerus termasuk kelompok masyarakat berpendapatan menengah dan tinggi. Dengan demikian, memecahkan masalah pengangguran dapat memecahkan masalah kemiskinan dan pemerataan pendapatan.

2. Pemerataan Pendapatan

Beberapa ahli berpendapat bahwa pemerataan pendapatan akan meningkatkan penciptaan lapangan kerja (Seers, 1970). Menurut teori

ini, barang-barang yang dikonsumsi oleh masyarakat miskin cenderung lebih bersifat padat tenaga kerja dibandingkan dengan konsumsi masyarakat yang berpendapatan lebih tinggi. Dengan demikian, pemerataan pendapatan akan menyebabkan pergeseran pola permintaan sehingga menciptakan kesempatan kerja.

Perkembangan teori ekonomi politik dan pembangunan menekankan bahwa aspek ideologi dan politik turut memengaruhi pemikiran-pemikiran yang berkembang. Di antaranya, teori *ketergantungan* yang dikembangkan terutama berdasarkan keadaan pembangunan di Amerika Latin pada tahun 1950-an. Ciri utama teori ini adalah bahwa analisisnya didasarkan pada adanya interaksi antara struktur internal dan eksternal dalam suatu sistem.

Menurut teori ini (Baran, 1957), keterbelakangan negara-negara Amerika Latin terjadi saat masyarakat perkapitalis tergabung ke dalam sistem ekonomi dunia kapitalis. Dengan demikian, masyarakat tersebut kehilangan otonominya dan menjadi daerah “pinggiran” (*periphery*) dari negara metropolitan yang kapitalis. Daerah (negara) pinggiran dijadikan “daerah-daerah jajahan” dari negara-negara metropolitan. Mereka hanya berfungsi sebagai *produsen* bahan mentah bagi kebutuhan industri daerah (negara) metropolitan, dan sebaliknya mereka merupakan *konsumen* barang-barang jadi yang dihasilkan industri-industri di negara-negara metropolitan tersebut.

Dengan demikian, timbul struktur ketergantungan sebagai rintangan yang hampir tidak dapat diatasi serta merintang pembangunan yang mandiri.

3. Teori Ketergantungan

Teori ketergantungan mempunyai dua aliran, yaitu aliran Marxis dan Neo-Marxis, serta aliran non-Marxis.

a. Aliran Marxis dan Neo-Marxis

Aliran Marxis dan Neo-Marxis menggunakan kerangka analisis dari teori Marxis tentang imperialisme. Aliran ini tidak membedakan secara tajam antara struktur internal dan struktur eksternal, karena kedua struktur tersebut dipandang sebagai faktor yang berasal dari

sistem kapitalis dunia itu sendiri. Aliran ini mengambil perspektif perjuangan kelas internasional antara para pemilik modal (para kapitalis) pada satu pihak dan kaum buruh pada pihak lain. Untuk memperbaiki nasib buruh, perlu diambil prakarsa untuk menumbangkan kekuasaan yang ada. Oleh karena itu, menurut aliran ini, *resep pembangunan untuk daerah pinggiran adalah revolusi* (Andre Gunder Frank, 1967).

b. Aliran non-Marxis

Aliran non-Marxis melihat masalah ketergantungan dari *perspektif* ansional atau *regional*. Menurut aliran ini, struktur dan kondisi internal dilihat sebagai faktor yang berasal dari sistem itu sendiri, meskipun struktur internal ini, pada masa lampau atau sekarang, dipengaruhi oleh faktor-faktor luar negeri (misalnya Theotonio Dos Santos, 1969; Tavares dan Serra, 1974; serta Cariola dan Sunkel, 1982).

Oleh karena itu, subjek yang perlu dibangun adalah “bangsa” atau “rakyat” dalam suatu negara (*nation building*). Dalam menghadapi tantangan pembangunan, konsep negara atau bangsa perlu dijadikan landasan untuk mengadakan berbagai pembaharuan.

Pandangan bahwa pembangunan tidak seyogianya hanya memerhatikan tujuan-tujuan sosial ekonomi berkembang luas. Masalah-masalah demokrasi dan hak-hak asasi manusia menjadi pembicaraan pula dalam kajian-kajian pembangunan (antara lain lihat Bauzon, 1992).

4. Kajian Falsafah dan Etika Pembangunan

Goulet (1977) yang mengkaji falsafah dan etika pembangunan, menyebutkan bahwa proses pembangunan harus menghasilkan (1) terciptanya “solidaritas baru” yang mendorong pembangunan yang berakar dari bawah (*grass-roots oriented*), (2) memelihara keberagaman budaya dan lingkungan, dan (3) menjunjung tinggi martabat serta kebebasan manusia dan masyarakat.

Dalam pembahasan mengenai berbagai paradigma yang mencari jalan ke arah pembangunan yang berkeadilan perlu dijelaskan pula teori *pembangunan yang berpusat pada rakyat*. Era pascaindustri

menunjukkan kondisi yang sangat berbeda dari kondisi era industri dan menyajikan potensi baru yang penting untuk memantapkan pertumbuhan dan kesejahteraan manusia, keadilan, dan kelestarian pembangunan (Korten, 1984).

Logika yang dominan dari paradigma tersebut adalah ekologi manusia seimbang dengan sumber daya utama yang berupa sumber daya informasi dan prakarsa kreatif yang tidak pernah habis. Tujuan utamanya adalah pertumbuhan manusia didefinisikan sebagai perwujudan yang lebih tinggi dari potensi manusia. Paradigma ini memberi peran kepada individu bukan sebagai objek, melainkan sebagai pelaku yang menetapkan tujuan, mengendalikan sumber daya, dan mengarahkan proses yang memengaruhi kehidupannya. Pembangunan yang berpusat pada rakyat menghargai dan mempertimbangkan prakarsa rakyat dan kekhasan daerah setempat.

Paradigma lain yang tidak dapat dilepaskan dari paradigma pembangunan sosial dan berbagai pandangan di dalamnya adalah paradigma pembangunan manusia. Menurut pendekatan ini, tujuan utama pembangunan adalah menciptakan lingkungan yang memungkinkan masyarakat menikmati kehidupan yang kreatif, sehat, dan berumur panjang. Sekalipun sederhana, tujuan ini sering terlupakan oleh keinginan untuk meningkatkan akumulasi barang dan modal. Pengalaman pembangunan menunjukkan bahwa kaitan antara pertumbuhan ekonomi dan pembangunan manusia tidak terjadi dengan sendirinya. Pengalaman tersebut mengingatkan bahwa pertumbuhan produksi dan pendapatan (*wealth*) hanya merupakan alat, sedangkan tujuan akhir pembangunan adalah manusianya sendiri.

Menurut pandangan tersebut, tujuan pokok pembangunan adalah memperluas pilihan-pilihan manusia (UI Haq, 1995). Pengertian ini mempunyai dua sisi. *Pertama*, pembentukan kemampuan/kapabilitas manusia, seperti tercemin dalam kesehatan, pengetahuan, dan keahlian yang meningkat. *Kedua*, penggunaan kemampuan yang telah dimiliki untuk bekerja, menikmati kehidupan, atau aktif dalam kegiatan kebudayaan, sosial, dan politik.

Paradigma pembangunan manusia yang disebut sebagai konsep holistik mempunyai empat unsur penting, yaitu:

- a. peningkatan produktivitas;
- b. pemerataan kesempatan;
- c. kesinambungan pembangunan;
- d. pemberdayaan manusia.

Konsep tersebut diprakarsai dan ditunjang oleh United Nation Development Program (UNDP), yang mengembangkan indeks pembangunan manusia dan human development index (HDI). Indeks ini merupakan indikator komposit/gabungan yang terdiri atas tiga ukuran, yaitu kesehatan (sebagai ukuran longevity), pendidikan (sebagai ukuran knowledge), dan tingkatan pendapatan riil (sebagai ukuran living standards).

Meskipun konsep pembangunan manusia dapat dianggap paling lengkap dan sintesis dari pendekatan-pendekatan sebelumnya, tampaknya belum ada satu pun pendekatan yang dapat memberikan jawaban yang memuaskan bagi semua orang. Setiap negara memiliki kekuatan dan kelemahan. Dengan demikian, pendekatan yang terbaik adalah pendekatan yang disesuaikan pada kebutuhan, kondisi, dan tingkat perkembangan setiap negara.

B. Perkembangan Pemikiran dalam Ilmu Administrasi Negara

Administrasi negara berkembang sebagai kajian akademis melalui tahapan-tahapan yang disajikan dalam paradigma yang saling memengaruhi satu dan lainnya. Setiap fase dalam paradigma ini berkembang sesuai dengan lokus dan fokus masing-masing. Lokus menunjukkan tempat administrasi negara dikaji secara institusional, sedangkan fokus merupakan sasaran dari spesialisasi administrasi negara. Menurut Robert T. Golembiewski (1977), paradigma ini hanya dapat dipahami melalui hubungan dengan fokus dan lokusnya.

Untuk menganalisis perkembangan konseptual ilmu administrasi negara, dapat dilakukan metode pendekatan matriks *locus* dan *focus* (2 x 2 matrix) dari Golembiewski (1977). Menurutnya, perkembangan ilmu administrasi negara mempunyai empat fase, yaitu: (1) perbedaan analitik politik dari administrasi, (2) perbedaan

konkret politik dari administrasi, (3) manajemen, (4) orientasi terhadap kebijakan publik.

1. Fase Perbedaan Analitik Politik dari Administrasi

Fase pertama yang dimulai pada tahun 1900-1926 sering juga disebut sebagai paradigma dikotomi politik administrasi. Munculnya paradigma ini dimulai dengan tulisan Frank J. Goodnow dan Leonard D. White. Dalam bukunya yang berjudul *Politics and Administration*, mereka menyebutkan dua fungsi pokok pemerintahan yang berbeda, yaitu politik dan administrasi. J. Goodnow mengemukakan bahwa lokus administrasi negara berpusat pada birokrasi pemerintahan, sedangkan fokusnya adalah efisiensi dan efektivitas.

Kemudian, pada tahun 1920-an, administrasi negara mendapatkan legitimasi akademis. Usaha ini dilakukan oleh Leonard D. White dengan menerbitkan bukunya yang berjudul *Introduction of Public Administration*. Paradigma pertama ini memperkuat paham (*nation*) perbedaan dari dikotomi politik-administrasi, yang tampak jelas dengan cara menghubungkan satu koresponden antara dikotomi (*value*) dan praktika (*fact*). Dampak pembagian daerah analisis antara administrasi negara dan ilmu politik selama masa orientasi lokus ini masih berpengaruh sampai saat ini.

2. Fase Perbedaan Konkret Politik dari Administrasi

Fase kedua atau paradigma kedua dimulai pada tahun 1927 atau sering juga disebut sebagai zaman prinsip administrasi. Pada tahun 1927, W.F. Willoughby menerbitkan bukunya yang berjudul *Principles of Public Administration*. Buku itu memberikan tren baru dari perkembangan bidang ini dan membuktikan bahwa prinsip-prinsip administrasi publik itu ada dan dapat dipelajari. Oleh karena itu, para administrator bisa menjadi ahli dan cakap dalam bidangnya. Pada paradigma kedua ini, administrasi negara mencapai puncak reputasinya. Pada tahun 1930-an, administrasi banyak mendapat sumbangan dari berbagai bidang, seperti industri dan pemerintahan, sedangkan pengetahuan manajemen memberikan pengaruh terhadap timbulnya prinsip-prinsip dalam administrasi. Tahun 1937 merupakan

puncak akhir dari paradigma kedua ini yang ditandai dengan tulisan *Paper on the Science of Administration* dari Gulick dan Urwick. Prinsip yang terkenal dari Gulick dan Urwick adalah POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, dan Budgeting*). Tulisan Gulick dan Urwick mendapat kritik yang tajam dari Hebert A. Simon dalam bukunya *Administrative Behaviour*. Dalam bukunya, Simon ingin menunjukkan bahwa pada setiap prinsip administrasi terdapat prinsip tandingannya.

3. Fase Manajemen

Paradigma ketiga dimulai pada tahun 1950-an. Pada fase ini, karena berbagai kritikan tajam, administrasi negara kembali lagi ke disiplin ilmu terdahulunya, yaitu ilmu politik. Akibatnya, terjadi perubahan dan perubahan definisi lokusnya, yaitu birokrasi pemerintahan dan kekurangan hubungan dengan fokusnya. Singkatnya, paradigma ketiga ini mencoba menetapkan kembali hubungan konseptual administrasi dan ilmu politik, meskipun pada tahun 1962 administrasi tidak lagi dianggap sebagai bagian dari ilmu politik. Karena perlakuan dari ilmu politik, Dwight Waldo melakukan protes, para sarjana administrasi negara tidak senang dengan keadaan itu. Akan tetapi, pada fase ini terdapat dua perkembangan, yaitu tumbuhnya studi kasus sebagai suatu sarana epistemologis dan pembangunan administrasi sebagai bagian administrasi negara.

4. Fase Orientasi terhadap Kebijakan Publik

Paradigma keempat dimulai pada tahun 1956 karena para sarjana administrasi negara dianggap sebagai warga negara kelas dua. Mereka mencari alternatif pemecahan dan memilih ilmu administrasi.

Sebagai suatu paradigma pada fase ini, ilmu administrasi hanya menawarkan fokus, tetapi tidak lokusnya. Ia menawarkan teknik yang rumit dan memerlukan keahlian dan spesialisasi, tetapi untuk jenis institusi dan penerapan teknik tidak dibicarakan. Menurut paradigma ini, negara dalam administrasi negara tidak ditafsirkan dalam hubungannya dengan istilah institusi, tetapi dalam arti secara filosofis, normatif, dan etis. Hal ini disebabkan jika diartikan sebagai institusi, administrasi tidak akan dapat berbicara mengenai swasta. Negara

dalam hal tersebut akan menjadi sesuatu yang mempunyai pengaruh terhadap kepentingan masyarakat. Dengan demikian, lokus administrasi dapat berbicara tentang swasta.

Henry mengelompokkan lima paradigma dalam administrasi negara, yaitu:

- a. dikotomi politik/administrasi;
- b. prinsip-prinsip administrasi serta tantangan yang timbul dan jawaban terhadap tantangan tersebut;
- c. administrasi negara sebagai ilmu politik;
- d. administrasi negara sebagai manajemen;
- e. administrasi negara sebagai administrasi negara.

Adapun paradigma kelima merupakan fase yang mencoba menjelaskan administrasi negara sebagai administrasi negara. Fase ini dimulai pada tahun 1970. Pada fase ini, lokus administrasi negara tidak semata-mata ada pada ilmu murni administrasi, tetapi pada teori organisasi. Pada fase ini, administrasi negara semakin bertambah perhatiannya terhadap wilayah ilmu kebijakan, politik ekonomi, serta proses pembuatan kebijakan pemerintah dan analisisnya. Sebagaimana tren yang tumbuh pada paradigma ini, fokus *administrasi negara adalah organisasi, praktik dalam analisis public-policy, dan teknik-teknik administrasi dan manajemen yang sudah modern*. Adapun lokus normatif dari administrasi negara digambarkan pada birokrasi pemerintahan dan persoalan-persoalan masyarakat. Dalam kurun waktu yang singkat, administrasi negara telah menunjukkan warnanya sendiri, bahkan beberapa departemen, fakultas, akademi baru administrasi negara, dan *public affair* banyak bermunculan. Hal ini membuktikan adanya suatu sikap yang jelas dari paradigma ini.

C. Paradigma Komprehensif dalam Perkembangan Pemikiran-pemikiran Ilmu Administrasi Negara

Golembiewski (1997) mengelompokkan tiga paradigma komprehensif dalam perkembangan pemikiran ilmu administrasi negara, yaitu:

1. paradigma tradisional;
2. paradigma sosial psikologi;
3. paradigma kemanusiaan (*humanist/systemic*).

Ia mengajukan kritik terhadap paradigma tersebut yang memiliki banyak kelemahan dan meramalkan tumbuhnya gejala antiparadigma. Ia menjelaskan bahwa yang akan muncul adalah paradigma-paradigma kecil (*mini paradigm*).

Adapun Nicholas Henry (1995) menggunakan pendekatan lain. Dengan memperkenalkan pandangan Bailey, ia menjelaskan bahwa untuk analisis administrasi negara sebagai ilmu harus diterapkan empat teori, yaitu teori deskriptif, normatif, *asumtif*, dan *instrumental*. Henry menjelaskan tiga soko guru pengertian (*defining pillars*) administrasi negara, yaitu:

1. perilaku organisasi dan perilaku manusia dalam organisasi publik;
2. teknologi manajemen dan lembaga-lembaga pelaksana kebijakan;
3. kepentingan publik yang berkaitan dengan perilaku etis individual dan urusan publik.

Sejak kelahirannya, pendekatan ilmu administrasi negara selalu berhubungan dengan ilmu politik. Bahkan, esai Woodrow Wilson (1887) dalam *The Study of Public Administration* yang menjadi cikal bakal ilmu administrasi merupakan upaya untuk menajamkan fokus bidang studi politik, yaitu membuat pemisahan antara politik dengan administrasi.

Pada tahun-tahun berikutnya, ilmu administrasi diperkuat dengan berkembangnya konsep-konsep manajemen, seperti manajemen ilmiah dari Taylor (1912) dan organisasi, seperti model organisasi yang disebut birokrasi dari Weber (1922).

D. Pendekatan Administrasi Pembangunan

Secara garis besar, untuk mewakili banyak pandangan mengenai administrasi negara yang berkaitan dengan etika terdapat

dua pendekatan, yaitu pendekatan teleologi dan pendekatan deontologi.

1. Pendekatan Teleologi

Dalam konteks administrasi negara, pendekatan teleologi mengenai baik dan buruk diukur dari pencapaian sasaran kebijakan-kebijakan publik (seperti pertumbuhan ekonomi, pelayanan kesehatan, kesempatan untuk mengikuti pendidikan, dan peningkatan kualitas lingkungan), pemenuhan pilihan masyarakat atau perwujudan kekuasaan organisasi, serta kekuasaan perorangan jika menjadi tujuan administrasi.

Pendekatan teleologi terdiri atas dua kategori yang utama, yaitu sebagai berikut.

- a. *Ethical egoism*, berupaya mengembangkan kebaikan bagi dirinya. Tokoh yang sangat dikenal pada pendekatan ini adalah Niccolo Machaveavelli, seorang birokrat Itali pada abad ke-15, yang menganjurkan bahwa kekuasaan dan survival pribadi adalah tujuan yang benar untuk seorang administrator pemerintah.
- b. *Utilitarianism*, pangkal tolaknya adalah prinsip manfaat (*utility*), yaitu mengupayakan yang terbaik untuk sejumlah orang. Prinsip ini sudah berakar sejak lama, terutama pada pandangan-pandangan abad ke-19, antara lain dari Jeremy Bentham dan John Stuart Mills. Akan tetapi, di antara keduanya yaitu *egoism* dan *utilitarianism*, tidak terdapat jurang pemisah yang tajam karena suatu kontinum, yang di antaranya dapat ditempatkan, misalnya Weber menyebutkan bahwa seorang birokrat sesungguhnya bekerja untuk kepentingan dirinya sendiri pada saat ia melaksanakan perintah atasannya, yang oleh Chandler (1994) disebut sebagai *a disguise act of ego*.

Pada masa modern dan pascamodern, pandangan utilitarianism dari kelompok pendekatan teleologis ini memperoleh lebih banyak perhatian. Dalam pandangan ini, persoalan pokok bukanlah memerhatikan nilai-nilai moral, tetapi konsekuensi dari keputusan dan tindakan administrasi itu bagi masyarakat. Menurut pendekatan

ini, kepentingan umum (*public interest*) merupakan ukuran penting. Pendekatan ini memunculkan berbagai masalah, antara lain sebagai berikut.

- a. Apakah suatu sasaran, ukuran, atau hasil yang dikehendaki didasarkan kepentingan umum, dan bukan kepentingan pengambil keputusan, kelompoknya, atau kelompok yang ingin diuntungkan?
- b. Di mana batas antara hak perseorangan dan kepentingan umum? Jika kepentingan umum mencerminkan dengan mudah kepentingan individu, masalahnya sederhana. Akan tetapi, jika perbedaan tajam terdapat pada keduanya, masalah yang lebih rumit akan muncul.
- c. Bagaimana membuat perhitungan yang tepat agar langkah-langkah yang dilakukan akan menguntungkan dan tidak merugikan kepentingan umum? Hal ini penting karena kekuatan dari pendekatan (*utilitarianism*) adalah pendekatan manfaat yang sebesar-besarnya dan kerugian yang sekecil-kecilnya untuk kepentingan masyarakat secara keseluruhan.

Salah satu jawaban yang juga berkembang adalah pilihan publik (*public choice*) terhadap suatu teori yang berkembang atas dasar prinsip-prinsip ekonomi. Pandangan ini berpangkal pada pilihan perseorangan (*individual choices*) sebagai basis dari langkah-langkah politik dan administratif. Pandangan teleologis yang paling pokok adalah memaksimalkan pilihan-pilihan individu untuk mengurangi sekecil mungkin biaya atau beban dari tindakan kolektif terhadap individu. Konsep ini berkaitan erat dengan prinsip ekonomi pasar dan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan. Pilihan-pilihan tersebut menyebabkan konflik dan cara mengelola konflik-konflik itu merupakan tantangan pokok bagi administrasi dalam merancang dan mengelola badan-badan dan program-program publik.

2. Pendekatan Deontologi

Fox (1994) menjelaskan tiga pandangan yang menggambarkan pendekatan deontologi dalam etika administrasi pembangunan.

- a. Pandangan mengenai keadilan sosial, muncul bersamaan dengan berkembangnya konsep administrasi negara baru, antara lain Frederickson dan Hart (1985). Menurut pandangan ini, administrasi negara harus secara pro-aktif mendorong terciptanya pemerataan atau keadilan sosial (*social equity*). Pandangan ini dipengaruhi John Rawls (1971), dengan *Theory of Justice*-nya yang menjadi rujukan dari berbagai teori pemerataan dan keadilan sosial. Menurut pandangan ini, masalah yang dihadapi oleh administrasi negara modern adalah ketidakseimbangan dalam kesempatan. Oleh karena itu, mereka yang kaya, memiliki pengetahuan, dan terorganisasi dengan baik memperoleh posisi yang menguntungkan dalam negara.
- b. *Regime values* atau *regime norms*. Pandangan ini bersumber dari Rohr (1989), ia berpendapat bahwa etika administrasi negara harus mengacu pada nilai-nilai yang melandasi keberadaan negara yang bersangkutan. Ia merujuk pada konstitusi Amerika yang harus menjadi landasan etika administrasi di negara itu.
- c. Tatanan moral universal atau *universal moral order* (antara lain Denhardt, 1988, 1994). Pandangan ini berpendapat adanya nilai-nilai moral yang bersifat universal yang menjadi pegangan bagi administrator publik.

E. Kebutuhan Administrasi Pembangunan

Administrasi pembangunan berkembang karena negara-negara yang sedang membangun mempunyai kebutuhan untuk mengembangkan lembaga dan pranata sosial, politik, dan ekonominya sehingga pembangunan tersebut sesuai dengan tujuan yang diharapkan. Dari sudut praktik dan ekonominya, administrasi pembangunan merangkum dua kegiatan besar dalam satu kesatuan pengertian, yaitu administrasi dan pembangunan. Perkembangan administrasi pembangunan, baik dalam tataran teoretis maupun dalam praktik, mengikuti perkembangan pemikiran studi administrasi, khususnya administrasi negara dan studi pembangunan. Oleh karena itu, upaya untuk memahami administrasi pembangunan

harus dimulai dengan pemahaman mengenai administrasi dan pembangunan.

Sebagai bidang studi, administrasi pembangunan berkembang dari studi administrasi perbandingan (*comparative administration*). Hal tersebut sebagai upaya untuk menyegarkan kembali ilmu administrasi dan menyempurnakan sistem administrasi di negara-negara tersebut. Perkembangan ilmu administrasi pembangunan didorong oleh lembaga internasional, terutama Perserikatan Bangsa-bangsa dan badan-badannya, serta badan-badan pemerintah di negara maju, yang berupaya membantu negara-negara berkembang dalam pembangunannya.

Administrasi pembangunan bersumber dari administrasi negara. Oleh karena itu, kaidah umum administrasi negara berlaku pula pada administrasi pembangunan. Sekalipun demikian, administrasi pembangunan memberi perhatian lebih luas daripada administrasi negara yang hanya membahas penyelenggaraan administrasi pemerintahan dalam pengertian umum, seperti memelihara keamanan, hukum dan ketertiban, mengumpulkan pajak, memberikan pelayanan publik, dan menyelenggarakan hubungan dengan negara lain.

Selain itu, administrasi pembangunan bersifat dinamis dan inovatif karena berkaitan dengan upaya mengandalkan perubahan sosial. Oleh sebab itu, administrasi pembangunan sangat berkepentingan dan terlibat dalam pengerahan sumber daya dan pengalokasiannya untuk kegiatan pembangunan (Katz, 1971).

Pada saat ini, perbedaan tersebut tidak terlalu tajam karena administrasi negara modern juga menghendaki perubahan dalam dirinya dan ingin memprakarsai pembaharuan lingkungan sosialnya, seperti tecermin dalam paradigma administrasi negara baru. Perbedaannya terletak pada upaya penerapan konsep itu. Administrasi pembangunan diterapkan untuk negara berkembang, dan umumnya tidak diterapkan di negara maju, meskipun administrasi negara di negara maju juga secara aktif terlibat dalam upaya memperbaiki diri dan kehidupan masyarakatnya. Oleh karena itu, latar belakang perbedaan antara keduanya terletak pada dua aspek, yaitu:

1. tingkat perkembangan sosial ekonomi dan sosial politik sebagai ukuran kemajuan; dan
2. lingkungan budaya yang memengaruhi perkembangan sistem nilai serta penerapan sasaran pembangunan.

Di negara maju, peranan pemerintah dalam pembangunan relatif kecil karena insitisi-institusi masyarakat telah berkembang maju. Sebaliknya, di negara berkembang, dengan segala kekurangannya, peranan pemerintah sangat besar karena pemerintah merupakan institusi yang paling maju. Oleh karena itu, tanggung jawab pembangunan berada di pundak pemerintah (administrasi negara), sedangkan institusi lain, seperti usaha swasta, pada umumnya belum berkembang.

Dengan demikian, sistem administrasi negara di negara berkembang harus mampu menyelenggarakan pembangunan sebagai prasyarat bagi keberhasilan pembangunan. Adapun sistem pemerintahan di negara-negara berkembang pada awal kemerdekaannya, umumnya mempunyai ciri-ciri berikut.

Pertama, kelembagaannya 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 administrasi pemerintahan banyak diisi oleh orang-orang yang tidak memenuhi persyaratan yang dibutuhkan untuk jabatan itu. *Ketiga*, kegiatan sistem pemerintahan bertujuan untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat umum atau rutin, dan tidak berorientasi pada pembangunan.

Adapun tujuan administrasi pembangunan adalah membangun sistem administrasi tradisional sebagai sistem administrasi modern yang mampu menyelenggarakan pembangunan. Para ahli memberikan berbagai batasan dan pengertian mengenai administrasi pembangunan. Pada dasarnya, administrasi pembangunan adalah bidang studi yang mempelajari sistem administrasi negara di negara yang sedang membangun serta upaya untuk meningkatkan kemampuannya. Hal ini berarti studi dan praktik administrasi pembangunan memerlukan perhatian dan komitmen terhadap nilai-

nilai yang mendasari dan perlu diwujudkan menjadi dasar etika birokrasi.

Dengan demikian, batasan pengertian administrasi pembangunan tersebut dikelompokkan menjadi dua sisi. *Pertama*, upaya untuk mengenali peranan administrasi negara dalam pembangunan. Hal ini berarti, administrasi proses pembangunan, yang membedakannya dengan administrasi negara dalam pengertian umum. *Kedua*, mempelajari cara membangun administrasi negara dan tugas pembangunan. Selanjutnya, persoalan yang lebih penting adalah perhatian dan komitmen terhadap kepentingan publik yang dapat menjadi ukuran bagi kredibilitas dan akuntabilitasnya.

Administrasi pembangunan mempunyai dua aspek penting, yaitu *aspek atau dimensi ruang (spatial dimension of development administration)* dan kebijakan publik.

1. Dimensi Spesial dalam Administrasi Pembangunan

Menurut Kartasmita (1996), pada dasarnya pembangunan suatu bangsa yang jumlah penduduknya besar dan wilayahnya luas dilakukan melalui tiga pendekatan, yaitu pembangunan makro, sektoral, dan regional. Pembangunan makro mencakup sasaran dan upaya pada lingkup nasional, pencapaiannya merupakan hasil dari upaya-upaya pada tingkat sektoral dan regional. Ketiga pendekatan tersebut mempunyai implikasi administratif yang berbeda, sesuai lingkup dan kewenangan masing-masing dalam rangka penyelenggaraan negara dan pembangunan. Pada sisi inilah, dimensi ruang dan daerah menjadi arti penting dalam administrasi pembangunan, dan administrasi pembangunan daerah menjadi penting dalam rangka pembangunan nasional.

Menurut Heaphy (1971), pertimbangan dimensi ruang dan daerah dalam administrasi pembangunan memiliki pendekatan, yaitu sebagai berikut.

- a. Dimensi ruang dan daerah dalam perencanaan pembangunan, yaitu perencanaan pembangunan di suatu kota, daerah, ataupun wilayah. Pendekatan ini memandang kota, daerah, atau wilayah sebagai suatu wujud (*entity*) bebas yang pengembangannya tidak

terikat dengan kota, daerah, atau wilayah lain sehingga penekanan perencanaannya mengikuti pola yang lepas dan mandiri (*independent*).

- b. Pembangunan daerah merupakan bagian dari pembangunan nasional. Perencanaan pembangunan daerah, dalam pendekatan ini, merupakan pola perencanaan pada suatu yurisdiksi ruang atau wilayah tertentu yang dapat digunakan sebagai bagian dari pola perencanaan pembangunan nasional.
- c. 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 antardaerah.

Kebijakan yang berkaitan dengan dimensi ruang dalam administrasi pembangunan dipengaruhi oleh banyak faktor, yaitu sistem pemerintahan, politik, dan ekonomi, serta oleh pandangan ideologi, kemampuan sumber daya manusia di daerah, pengelompokan wilayah, perubahan sosial, dan sebagainya. Implikasi aspek ruang meliputi tingkat pembangunan daerah, lokasi, mobilitas penduduk dan penyebarannya, serta budaya daerah, memiliki hubungan dan keterkaitan yang sangat erat dengan pembangunan ekonomi.

Dari uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa administrasi pembangunan, dalam kaitannya dengan dimensi ruang dan daerah, harus dapat mencari jawaban tentang bagaimana pembangunan dapat tetap menjaga kesatuan dan persatuan, meskipun dengan memberikan kewenangan dan tanggung jawab yang cukup pada daerah dan masyarakatnya.

Dimensi ruang dan daerah yang berkaitan dengan administrasi pembangunan daerah mempunyai beberapa aspek.

a. Aspek Regionalisasi atau Perwilayahan

Regionalisasi, sebagai bagian dari upaya mengatasi aspek ruang dalam pembangunan, memberikan keuntungan dalam mempertajam fokus dalam lingkup ruang yang jauh lebih kecil dalam suatu negara.

Tidak ada rumusan baku dan pasti yang dapat digunakan dalam pengelompokan atau penggolongan suatu wilayah. Akan tetapi, wilayah di sini umumnya dimaksudkan sebagai wujud (*entity*) politik dan pemerintahan, artinya unit-unit wilayah pemerintah sesuai dengan tingkatannya, baik bersifat otonom maupun administratif. Unit-unit wilayah dapat dibentuk karena alasan historis, geografis, kondisi ekonomi, atau latar belakang sosial budaya (Kartasasmita, 1996).

b. Aspek Ruang

Aspek ruang tecermin dalam penataan ruang. Pada hakikatnya, tata ruang merupakan lingkungan fisik yang mempunyai hubungan organisatoris/fungsional antara berbagai macam objek dan manusia yang terpisah dalam ruang-ruang (Rapoport, 1980).

Dalam tata ruang terdapat distribusi dari tindakan manusia dan kegiatannya untuk mencapai tujuan sebagaimana dirumuskan sebelumnya.

Menurut Wetzing (1978), tata ruang merupakan perencanaan fisik, yang tidak hanya mencakup wawasan yang disebut wawasan *spesial*, tetapi juga mencakup aspek-aspek *nonspasial* atau *a-spasial* (Foley, 1970). Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa struktur fisik sangat ditentukan dan dipengaruhi oleh faktor-faktor nonfisik, seperti organisasi fungsional, pola sosial budaya, dan nilai kehidupan komunitas (Porteous, 1981).

Secara umum, penataan ruang memiliki pengertian sebagai proses yang meliputi proses perencanaan, pelaksanaan, atau pemanfaatan tata ruang, dan pengendalian pelaksanaan atau pemanfaatan ruang yang berkaitan satu dengan lainnya.

Berdasarkan konsepsi ini, penataan ruang merupakan upaya mewujudkan tata ruang yang terencana, dengan memerhatikan keadaan lingkungan alam, lingkungan buatan, lingkungan sosial, interaksi antar-lingkungan, tahapan dan pengelolaan pembangunan, serta pembinaan kemampuan kelembagaan dan sumber daya manusia yang ada dan tersedia. Hal tersebut didasarkan pada kesatuan wilayah nasional dan ditujukan bagi sebesar-besarnya kemakmuran

rakyat, pemeliharaan lingkungan hidup, dan diarahkan untuk mendukung upaya pertahanan keamanan.

Dengan demikian, pengelolaan ruang dalam dimensi administratif adalah upaya mengoptimalkan sumber daya untuk pembangunan (Kartasasmita, 1995).

c. Aspek Otonomi

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

Dimensi administratif yang berkaitan dengan otonomi adalah desentralisasi. Desentralisasi adalah penataan mekanisme pengelolaan kebijaksanaan dengan kewenangan yang lebih besar diberikan kepada daerah agar penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan menjadi lebih efektif dan efisien. Desentralisasi tecermin dalam pendelegasian penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan kepada pemerintah daerah dan hak untuk mengurus keperluannya sendiri. Selain memberikan hak-hak kepada daerah, desentralisasi juga menerima kewajiban. Kedua aspek ini harus dapat diserasikan. Untuk itu, administrasi pembangunan berperan dalam menjembatani kebijakan dan strategi nasional dengan upaya pembangunan yang diselenggarakan di daerah.

d. Partisipasi Masyarakat

Salah satu karakteristik atau ciri sistem administrasi modern adalah pengambilan keputusan dilakukan sedapat mungkin pada tingkat yang paling bawah (*grass-root level*). Dalam hal ini, masyarakat bersama-sama dengan aparatur pemerintah menjadi *stakeholder* dalam perumusan, implementasi, dan evaluasi dari setiap upaya pembangunan.

Pembangunan yang memberi kesempatan dan bertumpu pada masyarakat telah menjadi paradigma pembangunan yang relatif baru, tetapi sekarang berkembang dan dianut oleh para pakar seperti terungkap dalam banyak kepustakaan mengenai studi pembangunan (Kartasasmita, 1996b).

e. Keragaman dalam Kebijakan

Dari segi perencanaan pembangunan harus dipahami bahwa satu daerah memiliki perbedaan dengan daerah lainnya. Tidak ada satu pun daerah yang memiliki karakteristik yang sama, baik dari potensi ekonomi, sumber daya manusia, maupun kelembagaan masyarakatnya.

Di samping itu, premis bahwa pemerintahan di daerah lebih mengetahui permasalahan daerahnya semakin menguat. Dalam kerangka ini, kebijakan yang bersifat nasional harus luwes agar aparat pemerintah di bawahnya dapat mengembangkan dan memodifikasi kebijakan tersebut sesuai dengan kondisi masing-masing wilayah (Heaphy, 1971).

2. Kebijakan Publik dalam Administrasi Pembangunan

Kebijakan publik (*public policy*) merupakan bidang kajian yang berkembang pesat pada dasawarsa 1980-an. Para pakar mengategorikan bidang kajian ini sebagai subdisiplin atau *sub-field*, bidang kajian ilmu administrasi, dan ilmu politik.

Kebijakan atau *policy* berkembang sebagai bidang studi multidisiplin 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. Analisis kebijakan, selain merupakan metode untuk memahami apa dan bagaimana kebijakan terjadi, juga menyediakan alat yang bermanfaat bagi para praktisi yang terlibat dalam proses kebijakan.

Analisis kebijakan adalah upaya menghasilkan dan mentransformasikan informasi yang dibutuhkan untuk suatu kebijakan, dengan menggunakan berbagai metode penelitian dan pembahasan dalam

suatu kondisi tertentu untuk menyelesaikan masalah (Dunn, 1981). Dengan demikian, analisis kebijakan publik lebih banyak memberi perhatian pada teknik yang dapat digunakan untuk menganalisis dan mengevaluasi kebijakan, dalam kaitannya dengan masukan (*input*), keluaran (*output*), hasil, pengorbanan, dan sebagainya, yang berkaitan dengan kebijakan publik (Waldo, 1992), dan bukan pada substansi dari kebijakan itu sendiri.

Hal tersebut memunculkan anggapan bahwa kebijakan publik lebih dekat pada administrasi negara dibandingkan dengan ilmu politik. Bahkan, Eulau (Goodin, 1982) menyatakan bahwa studi kebijakan sebenarnya hanyalah “administrasi negara lama dalam baju yang diperbaharui”.

Kebijakan publik merupakan bidang kajian yang semakin penting dalam administrasi negara, Golembiewski (1977) menganggapnya untuk menandai fase perkembangannya yang paling mutakhir.

Semua administrasi negara berdiri netral dalam kebijakan publik, yang dianggap sebagai urusan disiplin ilmu lain. Akan tetapi, dengan berkembangnya studi mengenai analisis kebijakan dan proses kebijakan itu sendiri, peranan administrasi negara telah direvaluasi dalam kaitannya dengan kebijakan publik (Rosenbloom *et al.*, 1994).

Caiden (1991) memformulasikan bahwa kebijakan publik produk administrasi negara sebagai alat untuk memengaruhi kinerja pemerintah dalam mengemban amanat untuk kepentingan publik.

Di negara berkembang kebijakan pembangunan menjadi pokok substansi kebijakan publik. Setiap hari pemerintah di semua negara mengambil keputusan atas dasar kewenangannya untuk mengatur alokasi sumber daya publik, mengarahkan kegiatan masyarakat, memberikan pelayanan publik, menjamin keamanan dan ketenteraman, dan sebagainya. Kegiatan itu hampir sama di berbagai negara baik negara maju maupun negara berkembang, sekalipun tetap ada perbedaan antar-keduanya. Hal tersebut disebabkan oleh kondisi sosial ekonomi yang berbeda dan adanya kegiatan pembangunan di negara berkembang sebagai kegiatan yang “biasa” dilakukan oleh pemerintah di negara maju. Sistem administrasi negara yang mampu menyelenggarakan pembangunan

menjadi prasyarat bagi keberhasilan pembangunan. Hal ini berarti administrasi negara mampu menghasilkan kebijakan-kebijakan publik yang baik dan mendorong kepentingan umum merupakan tantangan yang lebih besar bagi negara yang sedang membangun (Grindle dan Thomas, 1991).

BAB 3

ASPEK-ASPEK YANG SALING MEMENGARUHI ADMINISTRASI PEMBANGUNAN

Sebagai disiplin ilmiah, administrasi pembangunan merupakan orientasi baru dalam ilmu administrasi. Hal tersebut dikarenakan sampai sekarang administrasi pembangunan belum diakui secara universal sebagai cabang ilmu pengetahuan. Sekalipun demikian, para ahli banyak menaruh perhatian terhadap administrasi pembangunan. Hal ini karena sukses tidaknya upaya pembangunan suatu bangsa ditentukan oleh kapasitas administratif dari pelaksana pembangunan itu.

Dalam pembangunan suatu negeri, pembangunan nasional meliputi berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, yang pada hakikatnya merupakan hasil kegiatan seluruh masyarakat. Oleh karena itu, dalam perkembangannya, administrasi pembangunan, terutama dalam studi kebijaksanaan, memanfaatkan berbagai bidang

ilmu yang lain, misalnya ilmu ekonomi dalam mendorong perubahan melalui pemanfaatan mekanisme pasar dan ilmu sosiologi dalam pemberdayaan pembangunan yang kurang berdaya.

Tantangan pembangunan di Indonesia sangat kompleks. Demikian pula, masalah administrasi dan manajemen pembangunan, terutama dalam pembangunan jangka panjang kedua (PJP II). Pembangunan tersebut merupakan masa kebangkitan nasional kedua bagi bangsa Indonesia dalam memasuki proses tinggal landas bagi tahap pembangunan berikutnya menuju masyarakat yang maju, adil, makmur, dan mandiri dalam negara kesatuan Republik Indonesia (RI) berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945.

Hal tersebut itu memerlukan upaya yang sungguh-sungguh dan didukung oleh tenaga profesional yang dapat dan mampu merumuskan dan mengimplementasikan berbagai kebijaksanaan dan program pembangunan dengan memperhitungkan keadaan dan perkembangan lingkungan, baik internal maupun global.

Keadaan dan perkembangan lingkungan tersebut memunculkan berbagai tantangan pembangunan yang saling terkait dan memengaruhi. Misalnya, pendapatan per kapita Indonesia yang masih rendah terkait dengan perlunya upaya peningkatan laju pertumbuhan yang cukup tinggi dan penciptaan lapangan kerja yang dapat menampung jumlah angkatan kerja yang cukup besar, sekaligus mampu mengentaskan masalah kemiskinan dan kesenjangan sosial ekonomi.

Tantangan lainnya yaitu pengurangan laju pertumbuhan penduduk, peningkatan kualitas sumber daya manusia, pemberdayaan ekonomi rakyat, pemerataan pembangunan antar wilayah, pengembangan secara konsisten pembangunan berwawasan lingkungan, serta upaya pemeliharaan dan pengembangan pranata sosial dan budaya Indonesia agar mampu mengantisipasi dampak pertumbuhan ekonomi yang cepat dan arus globalisasi yang kuat.

Untuk menjawab tantangan tersebut diperlukan kebijaksanaan pembangunan yang mantap pada berbagai sektor kehidupan, yang dimulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian hingga tahap penilaiannya. Semua itu tidak terlepas dari kemampuan

administrasi negara/pembangunan dalam melakukan dan memelopori berbagai terobosan dan pembaharuan.

A. Hakikat Aspek yang Saling Memengaruhi Administrasi Pembangunan

1. Pengertian Aspek

Dalam *Kamus Ilmiah Populer*, kata *aspek* berarti letak, segi, sudut pandang, dan tanda. Dalam kaitannya dengan administrasi pembangunan, aspek berarti hal-hal yang dilihat dari berbagai sudut pandang (Akhmad, Maulana, 2003: 32).

Aspek adalah penjabaran konstrak ukur yang lebih operasional sebelum dijabarkan lagi menjadi indikator-indikator perilaku yang lebih operasional. Para peneliti, seperti Betancourt dan Lopez (1993), menamakan penjabaran ini sebagai aspek, ketika mengembangkan pengukuran tentang akulturasi diawali dengan menjabarkan teori menjadi *behavioral aspect of acculturation* (Kim *et al.*, 1999).

2. Perbedaan Aspek dan Dimensi

Dimensi menjelaskan adanya aspek ukur unik yang memiliki domain yang berbeda dengan aspek lainnya. Untuk mengetahui bahwa aspek tersebut merupakan dimensi yang berbeda dilakukan analisis faktor, yang akan menghasilkan faktor-faktor (kadang dinamakan dengan dimensi). Misalnya, pengukuran kecemasan (*multidimensional scale of anxiety*) yang dikembangkan oleh Lawrence (1990). Skala tersebut memiliki dimensi lebih dari satu sehingga dinamakan skala multidimensi.

Pada hakikatnya, aspek adalah domain-domain ukur teoretis yang belum diuji apakah masing-masing memiliki independensi ataukah tidak. Jika masing-masing domain teoretis tersebut terbukti memiliki independensi, yang dibuktikan oleh analisis faktor seperti yang dilakukan oleh Lawrence (1990) dan Zimet *et. al.* (1998), dinamakan dengan dimensi atau faktor.

B. Aspek-Aspek yang Memengaruhi Administrasi Pembangunan

Bagi negara-negara berkembang, penyempurnaan/pembaharuan administrasi negara, menurut Bintoro Tjokroamidjojo (Ginanjar, 1996: ix), dilakukan dengan menggunakan pendekatan administrasi pembangunan pada seluruh aspek administrasi negara, yaitu aspek kelembagaan, ketatalaksanaan atau manajemen, dan sumber daya manusia. Karena administrasi negara merupakan bagian dari *system social* masyarakat, keterlibatan masyarakat harus diikutsertakan secara aktif dan konstruktif. Oleh karena itu, ada berbagai aspek yang saling memengaruhi dalam administrasi pembangunan, yaitu sebagai berikut.

1. Aspek Politik

Pendekatan administrasi pembangunan berkaitan erat, saling berhubungan, dan saling memengaruhi keadaan dan proses perkembangan politik, ekonomi, sosial, dan lain-lain. Hubungan itu dapat saling bertentangan, netral, ataupun saling mendukung. Berbagai aspek politik yang mempunyai pengaruh timbal balik dengan administrasi pembangunan adalah sebagai berikut.

- a. Filsafat hidup bangsa atau filsafat politik kemasyarakatan pada suatu negara tertentu. Hal ini juga berhubungan dengan interdependensi antara sistem politik yang dianut dan administrasi pembangunan.
- b. Komitmen elite kekuasaan atau elite pemerintahan terhadap proses pembangunan, dan kesediaan mereka menerima pendekatan yang sungguh-sungguh terhadap usaha yang saling berkaitan antar-berbagai segi kehidupan masyarakat.
- c. Masalah yang berhubungan dengan kestabilan politik agar proses pembangunan dapat berjalan lebih baik.
- d. Perkembangan bidang politik ke arah pemberian iklim politik yang lebih menunjang usaha pembangunan.
- e. Hubungan antara proses politik dan proses administrasi serta antara kaum politik dan birokrasi.

- f. Aspek hubungan politik luar negeri atau perkembangan politik luar negeri yang sangat berpengaruh terhadap administrasi pembangunan.

Aspek politik yang perlu mendapat perhatian adalah seberapa besar sistem ataupun praktik pemerintahan memberikan peluang bagi proses administrasi sehingga mampu memberikan sumbangan dalam proses politik. Aspek politik luar negeri dan politik ekonomi suatu negara berpengaruh pula atas terbuka atau tidaknya hubungan tersebut serta arah hubungan negara tersebut dengan negara lain.

2. Aspek Ekonomi

Pertumbuhan ekonomi adalah salah satu bagian dari proses perkembangan sosial, politik, psikologi, kebudayaan, administrasi, dan ekonomi yang disebut pembangunan atau modernisasi. Negara-negara yang baru berkembang pada umumnya memberikan prioritas yang tinggi terhadap pembangunan ekonomi. Hal ini disebabkan kebutuhan yang mendesak bagi negara-negara tersebut adalah meningkatkan kesejahteraan ekonomi. Keadaan ekonomi yang meningkat, diharapkan akan memberikan kesempatan yang lebih baik untuk mencapai tujuan-tujuan pembangunan di bidang lain.

Agar kebijaksanaan dan program pembangunan ekonomi dapat dirumuskan (dengan peralatan analisis ekonomi dan berdasarkan analisis ekonomi yang tepat), diperlukan administrasi pembangunan yang mampu merealisasikan tujuan dan kebijaksanaan tersebut menjadi kenyataan. Di sisi lain, pertumbuhan ekonomi yang sehat akan memberikan pengaruh yang baik terhadap keadaan, pembinaan, serta kemampuan administrasi pembangunan.

Aspek ekonomi lain yang menuntut perhatian dalam proses pembangunan adalah stabilitas ekonomi yang dinamis. Hal ini juga perlu diperhitungkan dalam administrasi pembangunan. Administrasi yang mendukung pembangunan harus mampu menciptakan dan menjaga kondisi ekonomi yang relatif stabil sehingga memungkinkan pelaksanaan administrasi pembangunan

untuk merealisasikan program pembangunan selanjutnya. Dalam melakukan peranannya sebagai unsur penggerak pembangunan, pemerintah dapat terlibat langsung dalam berbagai kegiatan ekonomi. Hal ini berarti pemerintah mengurus, membina, dan memiliki secara langsung berbagai usaha kegiatan ekonomi. Hal ini dimaksudkan untuk memelopori kegiatan-kegiatan ekonomi dalam masyarakat, seperti penggunaan peranan dari perusahaan negara, bank pembangunan, dan institusi keuangan.

Aspek lain yang penting dalam hubungan antara ekonomi dan administrasi pembangunan adalah meningkatkan pengertian dan pengetahuan dari birokrasi pemerintah dalam sikap serta pengambilan keputusannya terhadap hubungan ekonomi yang penting bagi pertumbuhan ekonomi.

Hubungan antara aspek ekonomi dan administrasi pembangunan terlihat secara jelas dalam sistem perencanaan dan pelaksanaan pembangunan yang dianut oleh suatu negara.

3. Aspek Sosial-Budaya

Sebagaimana aspek kehidupan yang lain, proses pembangunan terjadi karena adanya pembinaan berbagai aspek dalam kehidupan masyarakat atau bangsa yang saling menunjang. Bahkan, proses pembangunan yang sebenarnya merupakan perubahan sosial-budaya.

Aspek sosial budaya yang perlu mendapat perhatian dalam administrasi pembangunan adalah sebagai berikut.

- a. Hambatan kultural yang sesuai dengan basis kultural tertentu suatu masyarakat merupakan hambatan bagi suatu proses pembangunan atau usaha pembaharuan. Hal ini merupakan dasar bagi para administrator yang berkepentingan untuk mengadakan perubahan ke arah modernitas.
- b. Motivasi diperlukan untuk pembaharuan atau pembangunan yang memerlukan perhatian dalam administrasi pembangunan.
- c. Sikap-sikap golongan dalam masyarakat terhadap usaha pembangunan.

- d. Berbagai masalah sosial budaya yang menonjol dan memerlukan perhatian administrasi pembangunan.

Dalam administrasi pembangunan, aspek sosial-budaya perlu diperhatikan, terutama dalam melancarkan kebijaksanaan dan pelaksanaan program pembangunan yang bersifat baru, misalnya dalam mengintroduksi tata cara pengolahan baru di bidang pertanian, tata cara pengorganisasian masyarakat desa, orientasi pendidikan, program keluarga berencana, dan adaptasi terhadap teknologi.

Administrasi pembangunan sebaiknya dapat memberikan perhatian dan berusaha menanggapi ke arah konsiliasi keseimbangan dalam perkembangan masyarakat tersebut.

4. Aspek Perkembangan Ilmu, Teknologi, dan Lingkungan Fisik

Administrasi pembangunan juga mempunyai kaitan yang erat dengan pengembangan ilmu dan teknologi. Oleh karena itu, administrasi pembangunan harus memberikan sarana administrasi yang memungkinkan pertumbuhan ilmu dan teknologi. Misalnya, administrasi pemerintah tidak memberikan cukup perhatian dan penghargaan kepada tenaga-tenaga ilmu dan penelitian. Dalam rangka proses pembangunan, perlu diusahakan berbagai pengetahuan dan teknologi dari dalam dan luar negeri.

Salah satu hal yang penting dalam hubungan perkembangan ilmu dan teknologi dengan administrasi pembangunan adalah menjadikan ilmu dan teknologi sebagai sumber yang penting dalam proses perumusan kebijaksanaan dan pelaksanaan pembangunan. Dengan demikian, kebijaksanaan negara atau pemerintah memberi perhatian terhadap prospek masa depan, berdasarkan perkembangan ilmu dan teknologi.

Administrasi pembangunan juga perlu memberikan perhatian terhadap pengembangan sumber alam serta pemanfaatan dan pemeliharaan lingkungan hidup. Pada dasarnya, pembangunan adalah usaha yang akan memengaruhi dan mengubah potensi sumber dan keadaan lingkungan hidup. Masalah lingkungan hidup yang utama bagi banyak negara yang baru berkembang adalah

ketiadaan pembangunan, tekanan jumlah penduduk dan kesempatan kerja, serta masih dimanfaatkannya berbagai potensi sumber-sumber pembangunan. Akan tetapi, dalam menghubungkan segala sesuatu perlu diperhatikan pula efek-efek negatif dalam pelaksanaan dan pengolahannya. Demikian pula, kelestarian dan usaha pemeliharaan sumber-sumber alam dan lingkungan hidup serta pemanfaatan yang dapat dirasakan untuk generasi yang mendatang.

5. Aspek Institusional

Aspek institusional berkaitan erat dengan keempat aspek yang telah diuraikan tersebut. Hal ini dikarenakan pembinaan dan pengembangan aspek institusional yang perlu diperhatikan dalam administrasi pembangunan meliputi pembinaan institusi politik, institusi ekonomi, institusi sosial, pendidikan, dan lain-lain. Proses pembaharuan dan pembangunan juga merupakan proses pembinaan institusi dalam masyarakat yang baru dan penghapusan institusi masyarakat yang lama. Hal ini berarti, pengembangan institusi merupakan bagian dari proses pengembangan sosial yang lebih luas. Proses itu bukan saja menyebabkan akan terbina atau terhapusnya suatu institusi, tidak hanya sering terjadi, akan menyebabkan perubahan pada unsur institusi, misalnya pada bidang institusi keluarga besar menjadi keluarga inti. Ekonomi uang sebagai institusi juga bertambah meluas sehingga ekonomi serba dua menjadi masa lampau.

Perhatian administrasi pembangunan terhadap aspek institusional adalah dalam hal pembinaan institusi baru untuk lebih mendukung proses pembaharuan dan pembangunan. Dalam proses pembangunan sebagai suatu proses perubahan sosial secara menyeluruh, diperlukan peranan organisasi tertentu yang mampu mengintroduksi, memelihara, dan mempertahankan pembaharuan sosial maupun fisik. Dengan demikian, hal itu berarti organisasi tersebut harus mendapatkan dukungan dan hubungan dengan lingkungannya bagi penyebaran pembaharuan tersebut pada lingkungan masyarakat lainnya. Oleh karena itu, timbullah pemikiran para ahli untuk mengembangkan dan membangun institusi seperti

itu. Pembangunan institusi ini berperan sebagai perencanaan, penyusunan institusi suatu organisasi baru atau yang diperbaharui, yang meliputi perubahan nilai, fungsi, serta teknologi fisik dan sosialnya. Selain itu, pembangunan institusi bertujuan untuk membina dan mengembangkan hubungan yang diperlukan dari lingkungannya. Pembangunan institusi ini dijadikan alat untuk mendorong perubahan ke arah kemajuan yang lebih dikehendaki. (Bintoro Tjokroamidjojo, 1985: 69).

C. Aspek-aspek Administrasi dalam Proses Pembangunan

Sukses tidaknya proses pembangunan bergantung pada kemampuan administratifnya. Pembangunan administrasi merupakan *sine qua non* dari pembangunan nasional. Tanpa pembangunan administrasi, administrasi pembangunan kacau.

Empat aspek administrasi pembangunan sebagai kewajiban pihak eksekutif untuk merealisasikannya adalah sebagai berikut.

1. Rencana Pembangunan Nasional

Rencana adalah keputusan tentang segala sesuatu yang akan dikerjakan pada kemudian hari. Keputusan membangun dibuat oleh seluruh masyarakat melalui wakil-wakilnya berlandaskan hukum yang ada. Akan tetapi, tugas untuk merumuskan keputusan politik dalam suatu rencana pembangunan nasional merupakan tugas badan eksekutif dan bersifat administratif.

2. Perumusan Program Kerja

Perumusan program kerja merupakan perincian rencana. Dalam hubungannya dengan pembangunan nasional, program kerja berwujud dalam berbagai macam bentuk dan kegiatan. Dalam program kerja itu ditentukan prioritas kegiatan, sumber pembiayaan, lokasi proyek yang akan direalisasi, prosedur kerja, koordinasi, sistem pelaporan, tenaga kerja, hasil yang diharapkan, target waktu, dan prasarana yang diperlukan.

3. Pelaksanaan

Jika suatu rencana yang realistis, praktis, dan pragmatis telah disusun, dan jika program kerja telah dirumuskan, selanjutnya adalah pelaksanaannya. Seperti dijelaskan sebelumnya, ujian terakhir bagi baik-buruknya keputusan politik serta rencana yang telah dibuat akan terlihat dalam proses pelaksanaannya. Demikian juga, dengan pembangunan.

4. Penilaian Hasil-hasil yang Dicapai

Untuk membandingkan dan mengukur sesuai tidaknya hasil yang seharusnya dicapai dengan hasil yang nyata dicapai perlu diadakan penilaian. Tujuan penilaian itu adalah menemukan hal-hal berikut.

- a. Menentukan lebar jurang pemisah antara hasil yang nyata dicapai dan hasil yang seharusnya dicapai.
- b. Jauh lebih penting daripada sekadar menemukan jurang itu adalah menemukan penyebab timbulnya jurang tersebut.
- c. Cara-cara menghilangkan penyebab itu perlu dicari dan diterapkan.

Dengan demikian, semakin menjadi jelas bahwa aspek administratif dalam pembangunan nasional tidak kalah pentingnya dari aspek politik, ekonomi, dan sosial budaya. Tanpa kemampuan administratif yang meningkat, kegiatan pembangunan akan merosot (Sondang P. 1990: 116).

D. Administrasi Pembangunan atau Pembangunan Administrasi?

1. Administrasi Pembangunan

Administrasi pembangunan sering dihubungkan sebagai cara untuk mengubah keadaan suatu negara ke arah yang lebih diinginkan. Administrasi pembangunan dibincangkan hanya sebatas cara untuk mencapai tujuan tertentu. Akan tetapi, ada hal yang tidak kalah

pentingnya, yaitu cara membangun kinerja administrator untuk menciptakan sistem administrasi yang baik.

2. Pembangunan Administrasi

Pembangunan administrasi merupakan suatu upaya untuk memperbaiki, membangun, dan meningkatkan kinerja administrasi negara agar berkembang ke arah yang lebih baik dan diinginkan.

Chandler dan Plano (1967), dalam *The Public Administration Dictionary*, menjelaskan bahwa pembangunan administrasi merupakan upaya untuk meningkatkan, memperbaiki teknik, proses, dan sistem untuk menaikkan atau meningkatkan kapasitas administrasi suatu negara berkembang. Pembangunan administrasi berusaha untuk mengimplementasikan birokrasi rasional berdasarkan kenetralan dan kecakapan pelayanan sipil pada negara berkembang. Hal ini dapat berjalan di beberapa tempat, tetapi tidak di beberapa tempat lain.

3. Hakikat Konsep Administrasi dan Manajemen

Sebuah konsep administrasi selalu diharapkan mampu meningkatkan kinerja pembangunan menjadi semakin baik, tetapi hanya sedikit yang memikirkan bahwa konsep pembangunan juga harus mampu berpengaruh pada perkembangan administrasi.

Pada masa lalu dikenal dikotomi administrasi/manajemen, tetapi seiring perjalanan waktu, dikotomi tersebut tidak lagi dibenarkan. Oleh karena itu, seorang administrator juga harus mampu berkecimpung pada proses manajemen, tidak hanya menjadi aktor pelaksana. Perlu diperhatikan bahwa salah satu penyebab kegagalan pembangunan adalah perbedaan paham antara sang pengkonsep dan sang eksekutor. Oleh karena itu, seorang eksekutor (dalam hal ini administrator) harus bekerja mulai dari *planning* secara tertulis.

Administrasi pembangunan harus mampu menyentuh tatanan administrasi. Jika tidak, proses pembangunan tersebut sangat mustahil untuk berhasil. Hal ini disebabkan awal dari pembangunan negara adalah membangun administrasi terlebih dahulu.

Dengan demikian, pada hakikatnya, administrasi pembangunan tidak selamanya harus meniru dari barat (Amerika), tetapi perlu disesuaikan dengan keadaan masing-masing negara. Setiap negara yang mampu menerapkan sistem pembangunannya sesuai dengan keadaan negara tersebut akan berpeluang besar untuk maju daripada negara yang menerapkan konsep pembangunan secara asal-asalan.

BAB 4

ADMINISTRASI BAGI PEMBANGUNAN

Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan bahwa tujuan nasional bangsa Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Untuk mewujudkan tujuan nasional tersebut, diselenggarakan pembangunan nasional secara berencana, menyeluruh, terpadu, terarah, dan berkesinambungan. Adapun tujuan pembangunan nasional adalah mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, bersatu, dan berkedaulatan rakyat dalam suasana perikehidupan bangsa yang

aman, tenteram, tertib, dan dinamis serta dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib, dan damai.

Tujuan pembangunan nasional tersebut dapat dicapai jika bangsa ini memiliki sumber daya manusia yang tangguh, mandiri, serta berkualitas.

A. Hakikat Pembangunan Nasional

Pembangunan, menurut literatur ekonomi pembangunan, sering didefinisikan sebagai proses yang berkesinambungan dari peningkatan pendapatan real per kapita melalui peningkatan jumlah dan produktivitas sumber daya.

1. Pembangunan Nasional serta Berencana

Pembangunan nasional merupakan pencerminan kehendak untuk terus-menerus meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia secara adil dan merata, serta mengembangkan kehidupan masyarakat dan penyelenggaraan negara yang maju dan demokratis berdasarkan Pancasila. Pembangunan nasional diarahkan untuk mencapai kemajuan dan kesejahteraan lahir batin, termasuk terpenuhinya rasa aman, rasa tenteram, dan rasa keadilan.

Perencanaan pembangunan di Indonesia didasarkan pada undang-undang tersendiri, yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Pembangunan yang berdasarkan pada undang-undang merupakan suatu keadaan baru bagi Indonesia karena sebelumnya berdasarkan pada suatu Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara. Akan tetapi, setelah ada amandemen Undang-Undang Dasar 1945 di Indonesia, terjadi pula perubahan pada dasar hukum perencanaan pembangunan.

2. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Pembangunan Nasional adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen

bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Pembangunan nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan nasional.

Proses pembangunan nasional tersebut didahului oleh adanya suatu perencanaan yang dilakukan dengan suatu cara tertentu. Perencanaan adalah proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Sistem perencanaan pembangunan nasional adalah kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah.

3. Sistematis Perencanaan Pembangunan Nasional

Perencanaan pembangunan nasional disusun secara sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh, dan tanggap terhadap perubahan. Perencanaan pembangunan nasional mencakup penyelenggaraan perencanaan makro semua fungsi pemerintahan yang meliputi semua bidang kehidupan secara terpadu dalam wilayah negara Republik Indonesia. Perencanaan pembangunan nasional terdiri atas perencanaan pembangunan yang disusun secara terpadu oleh kementerian/lembaga dan perencanaan pembangunan oleh pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya.

Perencanaan pembangunan nasional menghasilkan rencana pembangunan jangka panjang, rencana pembangunan jangka menengah, dan rencana pembangunan tahunan. Tahapan perencanaan pembangunan nasional meliputi penyusunan rencana, penetapan rencana, pengendalian pelaksanaan rencana, dan evaluasi pelaksanaan rencana.

B. Administrasi bagi Pembangunan

Hakikat administrasi pembangunan adalah administrasi dari atau bagi pembangunan (*administration of development*). Banyak cara

pendekatan untuk mengkaji administrasi, yaitu dari segi komponen, kegiatan, atau prosesnya, atau dengan menggunakan pendekatan yang relatif baru berkembang, yaitu kebijaksanaan publik, seperti yang telah diuraikan pada bab 2. Akan tetapi, untuk dasar pemahaman dapat digunakan pendekatan Waldo (1992), ia menjelaskan bahwa jika kita mencerminkan administrasi untuk mencari wujudnya, ditemukan dua aspek, yaitu manajemen dan organisasi. Organisasi digambarkan sebagai wujud statis dan mengikuti pola tertentu, sedangkan manajemen adalah dinamis dan menunjukkan gerakan atau proses. Keduanya dapat digunakan untuk analisis administrasi, termasuk untuk administrasi pembangunan.

Menurut Ginanjar (1996: 20), pendekatan yang tepat untuk membahas administrasi bagi pembangunan adalah pendekatan manajemen. Studi mengenai manajemen telah banyak mengilhami perkembangan. Akan tetapi, teori pokoknya tidak berubah. Teori pokok tersebut menjelaskan bahwa sekurang-kurangnya ada tiga kegiatan besar yang dilakukan oleh manajemen, yakni perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan. Fungsi manajemen pada sistem administrasi di berbagai negara, baik pada negara yang sedang membangun maupun di negara maju sama saja, yang berbeda adalah penekanannya. Perbedaan teknik atau metode penyelenggaraannya juga bergantung pada pengaruh berbagai faktor, seperti sistem politik, latar belakang budaya, atau tingkat penguasaan teknologi.

Manajemen pembangunan adalah manajemen publik dengan ciri-ciri yang khas. Demikian pula, administrasi pembangunan adalah administrasi publik (negara) dengan kekhasan tertentu. Untuk analisis manajemen pembangunan terbagi menjadi beberapa fungsi yang cukup nyata (*district*). Ginanjar (1996: 20) memerinci delapan fungsi tersebut, yaitu:

1. perencanaan;
2. pengerahan (mobilisasi) sumber daya;
3. pengerahan (menggerakkan) partisipasi masyarakat;
4. penganggaran;
5. pelaksanaan pembangunan yang ditangani langsung oleh pemerintah;

6. pengoordinasian;
7. pemantauan dan pengevaluasian; dan
8. pengawasan.

1. Perencanaan dan Administrasi Pembangunan

Perencanaan pembangunan merupakan tugas pokok dalam administrasi atau manajemen pembangunan. Perencanaan diperlukan karena kebutuhan pembangunan lebih besar daripada sumber daya yang tersedia. Melalui perencanaan, pemerintah dapat merumuskan kegiatan pembangunan yang secara efisien dan efektif sehingga dapat memberikan 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 berikut:

- a. tujuan akhir yang dikehendaki;
- b. sasaran dan prioritas untuk mewujudkannya (yang mencerminkan pemilihan dari berbagai alternatif);
- c. jangka waktu mencapai sasaran-sasaran tersebut;
- d. masalah yang dihadapi;
- e. modal atau sumber daya yang akan digunakan serta pengalokasiannya;
- f. kebijaksanaan untuk melaksanakannya;
- g. orang, organisasi, atau badan pelaksanaannya;
- h. mekanisme pemantauan, evaluasi, dan pengawasan pelaksanaannya.

Untuk melakukan perencanaan dengan baik diperlukan informasi yang memadai, seperti statistik. Oleh karena itu, manajemen pembangunan harus mampu mengupayakan tersedianya informasi yang dibutuhkan dan mengembangkan metodologi pengolahan informasi untuk memenuhi kebutuhan perencanaan.

Perencanaan memiliki berbagai sifat, bergantung pada cara melihat atau pendekatannya. Dari segi ruang lingkup tujuan dan sasarannya, perencanaan dapat bersifat nasional, sektoral, dan spasial. Perencanaan dapat berupa perencanaan agregatif atau komprehensif dan parsial. Dalam jangkauan dan hierarkinya, perencanaan berada pada tingkat pusat dan tingkat daerah. Dari jangka waktunya, perencanaan dapat bersifat jangka panjang, menengah, atau jangka pendek. Dilihat dari arus informasi, perencanaan dapat bersifat dari atas ke bawah (*top down*), dari bawah ke atas (*bottom up*), atau keduanya. Dari segi ketetapan atau keluwesan proyeksi ke depannya, perencanaan dapat indikatif atau preskriptif. Berdasarkan sistem politiknya, perencanaan dapat bersifat alokatif, inovatif, dan radikal (Friedman, 1987). Adapun produk perencanaan dapat berbentuk rencana (*plan*), kebijaksanaan, peraturan, alokasi anggaran, program, atau proyek.

Dari pengalaman negara-negara di Asia yang berhasil melaksanakan pembangunannya, dapat ditarik kesimpulan bahwa perencanaan berperan besar dalam keberhasilan itu. Misalnya, Jepang merupakan satu-satunya negara industri yang memiliki lembaga perencanaan, yaitu *Economic Planning Agency*, yang dipimpin oleh seorang menteri (meskipun sebutannya adalah Direktur Jenderal). Lembaga ini, yang ketika dilahirkan pada tahun 1946 bernama *Economic Stabilization Board*, sejak awal berperan mengarahkan perekonomian Jepang. Lembaga inilah yang membuat rencana komprehensif untuk pemulihan kembali (*recovery*) Jepang (Kartasasmita, 1996).

Negara-negara industri baru, seperti Korea dan Taiwan, juga memiliki lembaga perencanaan yang berperan besar dalam mengarahkan gerak pembangunan ekonomi sehingga menghasilkan kemajuan seperti yang dicapai sekarang. Bank Dunia menunjukkan bahwa keberhasilan pembangunan ekonomi di negara-negara Asia Timur (termasuk Indonesia) antara lain disebabkan oleh adanya intervensi yang tepat dari pemerintahnya (World Bank, 1993).

Kegagalan perencanaan, menurut Ginanjar (1996: 22) tidak disebabkan perencanaan itu sendiri, tetapi bersumber pada berbagai hal berikut.

- a. Penyusunan perencanaan yang tidak tepat mungkin disebabkan informasi yang kurang lengkap, metodologi yang belum dikuasai, atau perencanaan sejak awal yang tidak realistis sehingga tidak dapat terlaksana. Dalam hal terakhir ini, pengaruh politis terlalu besar sehingga pertimbangan teknis perencanaan diabaikan.
- b. Perencanaannya baik, tetapi pelaksanaannya tidak seperti seharusnya. Dengan demikian, kegagalan terjadi karena tidak ada keterkaitan antara perencanaan dan pelaksanaannya. Penyebabnya adalah aparat pelaksana yang tidak siap atau tidak kompeten, atau rakyat tidak mempunyai kesempatan berpartisipasi sehingga tidak mendukungnya.
- c. Perencanaan mengikuti paradigma yang ternyata tidak sesuai dengan kondisi dan perkembangan serta tidak dapat mengatasi masalah mendasar negara berkembang. Misalnya, orientasi semata-mata pada pertumbuhan yang menyebabkan semakin melebarnya kesenjangan. Dengan demikian, faktor kesalahan bukan perencanaannya, tetapi falsafah atau konsep di balik perencanaan itu.
- d. Perencanaan diartikan sebagai pengaturan total kehidupan manusia hingga hal yang paling kecil. Hal tersebut menyebabkan perencanaan tidak memberikan kesempatan bagi perkembangan prakarsa individu dan pengembangan kapasitas serta potensi masyarakat secara penuh. Sistem ini bertentangan dengan hukum penawaran dan permintaan karena pemerintah mengatur semuanya. Perencanaan seperti inilah yang disebut sebagai sistem perencanaan terpusat (*centrally planned system*).

Sistem perencanaan yang berhasil diterapkan negara yang telah terbukti kemajuannya, seperti Jepang dan negara-negara industri baru, merupakan sistem perencanaan yang mendorong berkembangnya mekanisme pasar dan peran serta masyarakat. Dalam sistem itu, perencanaan dilakukan dengan menentukan sasaran secara garis besar, baik di bidang sosial maupun ekonomi, dan pelaku utamanya adalah masyarakat dan usaha swasta.

Gharajedaghi, bekerja sama dengan Ackoff (1986), menunjukkan perencanaan ideal yang disebutnya sebagai *interactive planning*. Perencanaan ideal harus memenuhi tiga prinsip, yaitu prinsip partisipatif, kesinambungan, dan holistik. Prinsip partisipatif menunjukkan bahwa rakyat atau masyarakat yang akan diuntungkan oleh (atau memperoleh manfaat dari) perencanaan harus turut serta dalam prosesnya. Hal ini berarti masyarakat menikmati faedah perencanaan, tidak semata-mata dari hasil (*product*) perencanaan, tetapi dari keikutsertaan dalam prosesnya. Prinsip kesinambungan menunjukkan bahwa perencanaan tidak hanya berhenti pada satu tahap, tetapi harus berlanjut sehingga menjamin adanya kemajuan terus-menerus dalam kesejahteraan, dan jangan sampai terjadi kemunduran (*relapse*). Hal tersebut juga diartikan perlunya evaluasi dan pengawasan dalam pelaksanaannya sehingga secara terus-menerus dapat diadakan koreksi dan perbaikan selama perencanaan dijalankan. Prinsip holistik menunjukkan bahwa masalah dalam perencanaan dan pelaksanaannya tidak dapat hanya dilihat dari satu sisi (atau sektor), tetapi harus dilihat juga dari berbagai aspek, dan dalam keutuhan konsep secara keseluruhan.

Dalam konsep tersebut, sistem yang dikehendaki (ideal), selain harus mencakup hal-hal tersebut, juga mengandung sistem yang dapat berkembang serta terbuka dan demokratis, yang disebutnya sebagai *a pluralistic social setting*.

Dengan demikian, perencanaan dapat dilakukan dan diperlukan untuk pembangunan, dengan memenuhi syarat berikut:

- a. bersifat garis besar dan indikatif;
- b. mengendalikan dan mengarahkan investasi pemerintah yang mendorong meningkatnya usaha masyarakat swasta;
- c. mendorong bekerjanya pasar;
- d. mengikutsertakan masyarakat dalam prosesnya;
- e. memajukan golongan masyarakat (dan wilayah) dengan ekonomi pasar saja tidak mungkin berkembang atau bersaing dalam memperoleh akses faktor-faktor produksi.

2. Pengerahan Sumber Daya

Langkah berikutnya dalam manajemen pembangunan adalah memobilisasi sumber daya yang diperlukan, berupa dana (modal), sumber daya manusia, teknologi, dan organisasi atau kelembagaan.

3. Mobilisasi Dana Pembangunan

Dana pembangunan bersumber dari pemerintah dan masyarakat. Manajemen pembangunan bertugas memobilisasi dana pembangunan yang dapat dihasilkan dari kegiatan pemerintah, seperti pajak dan penerimaan lain di luar pajak dan tabungan masyarakat. Jika tabungan pemerintah dan tabungan masyarakat tidak memadai untuk mencapai sasaran pembangunan yang diinginkan, manajemen pembangunan harus mengupayakan sumber dana pembangunan dari luar negeri, dengan syarat yang paling menguntungkan.

Berkaitan dengan itu, tugas manajemen pembangunan dalam konteks ini adalah merangsang berkembangnya investasi masyarakat, yang bersumber dari dalam dan luar negeri. Upaya itu tertuang dalam berbagai kebijaksanaan ekonomi, seperti kebijaksanaan fiskal dan moneter, perizinan dan kebijaksanaan lain di bidang perdagangan, industri, dan investasi pada umumnya. Selain itu, manajemen pembangunan bertugas memelihara stabilitas agar pembangunan dapat menghasilkan peningkatan kesejahteraan yang nyata, dan masyarakat memiliki kepercayaan pada perekonomian nasional sehingga dapat menciptakan iklim investasi yang baik.

4. Penyiapan Sumber Daya Manusia

Kelemahan negara berkembang dalam menyelenggarakan pembangunan terutama terletak pada sumber daya manusia, pada kuantitas, tetapi pada umumnya terletak pada kualitasnya. Oleh karena itu, manajemen pembangunan bertugas untuk menyiapkan sumber daya manusia yang dapat memenuhi kebutuhan pembangunan berupa tenaga kerja yang berkualitas, yaitu tenaga kerja yang kreatif, produktif, memiliki disiplin dan etos kerja, serta mampu mengembangkan potensi dan memanfaatkan peluang (*enterprising*).

Upaya ke arah itu meliputi kegiatan di hampir semua bidang pembangunan, terutama: (a) pendidikan dan pelatihan, (b) ilmu pengetahuan dan teknologi, (c) kesehatan, (d) kependudukan, dan (e) agama dan budaya.

5. Pemanfaatan Teknologi

Setiap upaya pembangunan memerlukan teknologi yang tepat. Semakin tinggi taraf perkembangan sebagai hasil pembangunan, semakin canggih dan beragam teknologi yang dibutuhkan. Dalam kenyataannya, tidak semua teknologi tersedia atau telah dikuasai oleh negara berkembang. Dalam kaitan ini, manajemen pembangunan bertugas mendorong diperolehnya teknologi yang diperlukan untuk melaksanakan pembangunan secara efektif dan efisien. Dalam mengembangkan teknologi, manajemen pembangunan perlu memerhatikan kondisi sosial ekonomi dan sosial budaya masyarakat. Kondisi sosial ekonomi turut menentukan dalam pemilihan jenis teknologi, yaitu padat modal atau padat karya, atau gabungan keduanya. Kondisi sosial budaya turut menentukan proses transformasi penguasaan teknologi dari pengguna menjadi penghasil teknologi.

6. Penguatan Kelembagaan

Pembangunan sebagai kegiatan yang kompleks, yang meliputi berbagai disiplin, sektor, kepentingan, dan kegiatan, memerlukan lembaga-lembaga yang mampu menampung, menyalurkan, dan mengatasi, serta menyinergikan berbagai aspek tersebut.

Tugas manajemen pembangunan adalah membangun dan mempersiapkan lembaga yang dibutuhkan agar pembangunan dapat berhasil mencapai sasarannya. Untuk itu, organisasi pemerintah perlu dibangun agar dapat berfungsi sebagai alat pembangunan. Selain itu, lembaga-lembaga sosial ekonomi dan sosial politik masyarakat juga harus dibangun agar pembangunan dapat berlangsung efisien dan memperoleh partisipasi yang seluas-luasnya dari masyarakat, dan dilakukan dengan derajat rasionalitas yang tinggi.

7. Menggerakkan Partisipasi Masyarakat

Studi empiris banyak menunjukkan bahwa kegagalan pembangunan atau pembangunan tidak mencapai sasaran, disebabkan partisipasi rakyat berkurang. Bahkan, banyak kasus menunjukkan rakyat menentang upaya pembangunan. Keadaan itu dapat terjadi karena beberapa sebab berikut.

- a. Pembangunan hanya menguntungkan segolongan kecil bahkan dianggap lebih merugikan rakyat.
- b. Pembangunan dimaksudkan untuk menguntungkan rakyat banyak, tetapi rakyat kurang memahami maksud itu.
- c. Pembangunan dimaksudkan untuk menguntungkan rakyat, dan rakyat memahaminya, tetapi cara pelaksanaannya tidak sesuai dengan pemahaman itu.
- d. Pembangunan dipahami akan menguntungkan rakyat, tetapi sejak semula tidak mengikutsertakan rakyat.

C. Tugas Manajemen Pembangunan

Tugas penting manajemen pembangunan adalah membimbing, menggerakkan, dan menciptakan iklim yang mendukung kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh masyarakat. Hal tersebut dilakukan melalui kebijaksanaan, peraturan, serta kegiatan pembangunan pemerintah yang diarahkan untuk menunjang, merangsang, dan membuka jalan bagi kegiatan pembangunan masyarakat. Dengan demikian, berkembang konsep pemberdayaan masyarakat yang pada hakikatnya memungkinkan dan memandirikan masyarakat.

1. Penganggaran

Penganggaran merupakan salah satu kegiatan utama setiap manajemen. Penganggaran berkaitan erat dengan perencanaan, karena penganggaran merupakan rencana pembiayaan yang disusun untuk kurun waktu yang telah ditentukan. Dengan demikian, dalam perencanaan tercakup penganggaran, dan sebaliknya penganggaran dimulai dengan perencanaan.

Rubin (1992) menyatakan bahwa anggaran menghubungkan tugas (*tasks*) yang akan dilakukan dengan jumlah sumber daya yang diperlukan untuk melaksanakannya. Anggaran membatasi pengeluaran seimbang dengan penerimaan, menjaga keseimbangan, dan mencegah pengeluaran yang berlebihan di luar batas kemampuan.

Dalam anggaran negara terdapat kaitan yang erat antara rakyat sebagai pembayar pajak dan pemerintah sebagai pengguna dana yang bersumber dari rakyat. Falsafah anggaran suatu negara mencerminkan sistem politiknya, atau secara lebih jelas terletak kekuasaan atau kedaulatan. Dalam sistem politik yang demokratis, kekuasaan rakyat (melalui wakil-wakilnya) menentukan kebijaksanaan anggaran. Dalam sistem tersebut, anggaran ditetapkan dengan uu, yakni atas usul pemerintah dan disetujui lembaga perwakilan rakyat.

Oleh karena itu, seperti dijelaskan Rubin (1992), selain memiliki aspek teknis, anggaran negara juga memiliki aspek-aspek politis. Selain itu, anggaran negara sangat terbuka terhadap lingkungan, dalam arti dipengaruhi oleh ekonomi, opini publik, berbagai tingkat pemerintahan, kelompok kepentingan, pers, dan kaum politisi.

Anggaran negara pada dasarnya terdiri atas penerimaan dan pengeluaran. Penerimaan negara dapat bersumber dari pajak dan penerimaan lain di luar pajak. Jika penerimaan negara tidak mencukupi untuk membiayai kegiatan yang ingin dilakukan, negara dapat melakukan pinjaman, pinjaman tersebut berasal dari dalam dan luar negeri. Pengeluaran anggaran negara dibagi menjadi dua jenis, yaitu sebagai berikut.

- a. Anggaran rutin, adalah anggaran yang diperlukan untuk biaya rutin pemerintah, seperti gaji pegawai dan belanja barang rutin. Pelunasan utang negara sering dimasukkan ke dalam belanja rutin.
- b. Anggaran pembangunan, adalah dana yang tersedia untuk membiayai kegiatan pembangunan yang direncanakan. Anggaran pembangunan merupakan dana yang bersumber dari penerimaan dalam negeri dikurangi belanja rutin yang disebut juga sebagai tabungan pemerintah, dan bantuan luar negeri

berupa pinjaman atau hibah. Pinjaman luar negeri dapat berbentuk bantuan program dan bantuan proyek. Bantuan program adalah bantuan dana luar negeri yang dapat digunakan di dalam negeri, dan umumnya berkaitan dengan upaya memperkuat neraca pembayaran atau cadangan devisa. Bantuan proyek adalah bantuan luar negeri yang berkaitan dengan proyek pembangunan yang akan dibiayai dengan bantuan tersebut.

Salah satu tugas manajemen pembangunan dalam kaitannya dengan anggaran adalah mengalokasikan anggaran sesuai dengan prioritas dan menjaga agar dana pembangunan digunakan dengan sebaik-baiknya, yaitu sesuai rencana, hemat, serta mencegah kebocoran. Perhatian utama diberikan pada pengalokasian anggaran pembangunan untuk membiayai kegiatan sebagai bagian dari upaya pembangunan yang direncanakan. Dengan demikian, dapat dijelaskan bahwa kegiatan penganggaran merupakan sisi lain atau kelanjutan dari perencanaan pembangunan. Anggaran pembangunan dialokasikan pada proyek pembangunan berdasarkan program dan sektor pembangunan yang mendapat prioritas dalam perencanaan.

Dalam pelaksanaannya, proyek dapat dilakukan sendiri oleh badan pemerintah, pemilik proyek ataupun badan pemerintah lain, tingkat pusat ataupun daerah, dalam hal otonomi atau desentralisasi. Untuk itu, diperlukan mobilisasi tenaga serta kesiapan lembaga pemerintah yang akan melaksanakannya.

Tugas manajemen pembangunan adalah menjamin bahwa proyek-proyek pembangunan yang secara fisik dilaksanakan atau dibiayai oleh anggaran pemerintah berjalan seperti yang dikehendaki dan tepat sasaran seperti yang direncanakan, dengan cara yang seefisien mungkin.

2. Pelaksanaan Pembangunan

Banyak kegiatan pembangunan harus dilakukan oleh pemerintah, terutama pada tahap awal pembangunan. Kegiatan yang paling utama adalah pembangunan prasarana dasar, baik prasarana

ekonomi maupun sosial. Prasarana ekonomi meliputi perhubungan dan transportasi, energi, irigasi, dan sebagainya. Prasarana sosial mencakup prasarana pendidikan, seperti sekolah dan prasarana kesehatan, seperti rumah sakit. Selain prasarana fisik, pemerintah juga perlu memerhatikan pembangunan lembaga-lembaga sosial, baik lembaga politik, hukum, budaya, maupun ekonomi.

Pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah biasanya dituangkan dalam mekanisme proyek-proyek pembangunan. Untuk itu, proyek-proyek pembangunan harus memuat dengan jelas tujuan (*objective*), sasaran yang akan dicapai (*target*), cara mengukur keberhasilan (*performance evaluation*), jangka waktu pelaksanaan, tempat pelaksanaan, cara pelaksanaan, kebijaksanaan untuk menjamin proyek itu dapat dilaksanakan, biaya dan tenaga yang diperlukan, serta badan yang akan melaksanakannya.

3. Koordinasi

Pada prinsipnya, koordinasi merupakan salah satu fungsi pokok dari manajemen. Koordinasi adalah pekerjaan sehari-hari dari manajemen. Koordinasi merupakan pekerjaan yang tidak mudah. Koordinasi merupakan tugas manajemen pembangunan untuk menjamin bahwa segala usaha pembangunan berjalan dalam arah yang sesuai dan menuju pada pencapaian sasaran. Dengan koordinasi diupayakan agar pembangunan yang dilaksanakan dalam berbagai sektor dan berbagai badan serta di berbagai daerah berjalan serasi dan menghasilkan sinergi.

Koordinasi merupakan jawaban terhadap kebutuhan desentralisasi. Dalam perkembangan masyarakat dan upaya pembangunan yang semakin kompleks, pengendalian yang serba-terpusat tidak lagi menjamin efisiensi dan efektivitas pelayanan masyarakat dan pembangunan. Akan tetapi, karena pada dasarnya ada kecenderungan *divergensi* dalam organisasi yang terpisah, diperlukan koordinasi sebagai alternatif terhadap sentralisasi.

Dalam konteks ini, koordinasi merupakan upaya untuk menghasilkan pembangunan yang efisien dalam pemanfaatan sumber daya untuk menjamin tercapainya tujuan dan sasaran secara optimal.

4. Monitoring dan Evaluasi

Kegiatan monitoring dimaksudkan untuk mengetahui kecocokan dan ketepatan kegiatan yang dilaksanakan dengan rencana yang telah disusun. Monitoring digunakan pula untuk memperbaiki kegiatan yang menyimpang dari rencana, mengoreksi penyalahgunaan aturan dan sumber-sumber, serta untuk mengupayakan agar tujuan dicapai seefektif dan seefisien mungkin.

Pelaksanaan pembangunan yang dilakukan pemerintah dan masyarakat harus dimonitor atau dipantau terus-menerus dan dievaluasi perkembangannya. Tujuannya adalah mengetahui seberapa jauh pembangunan telah dilaksanakan dan bagaimana hasilnya diukur dengan sasaran yang ingin dicapai. Berdasarkan hasil evaluasi dapat diambil langkah-langkah agar pelaksanaan pembangunan menunjang dan tidak merugikan upaya pembangunan secara keseluruhan. Dengan demikian, tujuan dan sasaran pembangunan secara maksimal dapat tetap tercapai.

Monitoring diperlukan pula agar pelaksanaan pembangunan yang bergeser dari rencana dapat diketahui secara dini dan diambil langkah-langkah yang sesuai. Pergeseran itu dapat berupa (a) sasaran yang tidak tercapai, (b) sasaran terlampaui, dan (c) ada peralihan dari sasaran satu ke sasaran lain.

Oleh karena itu, tugas manajemen pembangunan adalah memantau dan mengevaluasi pelaksanaan pembangunan, serta mengambil langkah-langkah yang diperlukan apabila dari hasil pemantauan diperlukan pemecahan masalah atau perubahan (*revisi*) pada upaya pembangunan yang direncanakan.

Dalam evaluasi, dikenal adanya evaluasi kinerja (*performance evaluation*) yang tidak hanya memberikan informasi berupa *input* dan *output*, tetapi lebih jauh lagi mencakup hasil (*result*) dan manfaat (*benefit*), termasuk dampaknya. Pelaksanaan evaluasi perlu dilakukan secara sistematis dan melembaga. Dengan evaluasi, pelaksanaan rencana dan program-program pembangunan dapat mengarah pada terwujudnya sasaran yang telah ditetapkan, yaitu pencapaian hasil yang optimal dari setiap investasi yang dilakukan, pencapaian

efisiensi, dan peningkatan produktivitas dalam pengelolaan sumber daya, serta peningkatan kualitas produk dan jasa yang ingin dihasilkan.

Evaluasi kinerja pembangunan dapat dilaksanakan pada setiap tahap, yakni pada tahap proyek sedang berjalan (*on going evaluation*), tahap proyek selesai dibangun (*terminal evaluation*), dan tahap proyek yang sudah berfungsi (*expost evaluation*) untuk dijadikan bahan masukan ke dalam siklus manajemen proyek. *Input* berkaitan dengan sumber daya yang tersedia, misalnya jumlah dana yang dialokasikan, sumber daya manusia yang tersedia, teknologi, dan sumber daya alam. Hal tersebut merupakan masukan untuk terselenggaranya proyek pembangunan. *Output* merupakan hasil keluaran dari proses *input* yang tersedia. *Effect (outcome/result)* merupakan hasil/fungsi dari *output*, sedangkan *impact/benefit* merupakan kontribusi hasil *effect (outcome/result)* terhadap kondisi yang lebih makro, seperti kesejahteraan masyarakat, perkembangan ekonomi sektoral, daerah, dan nasional. Dalam pelaksanaannya, ada dua cara evaluasi kinerja, yaitu menetapkan indikator-indikator kinerja dan melaksanakan studi evaluasi kinerja.

5. Pengawasan Pelaksanaan Pembangunan

Pada dasarnya pengawasan pelaksanaan pembangunan merupakan rangkaian kegiatan untuk mengikuti perkembangan pelaksanaan pembangunan dan menindaklanjuti agar kegiatan pembangunan senantiasa sesuai dengan rencana yang ditetapkan. Dalam pengertian ini pengawasan termasuk pula mengarahkan dan mengoordinasikan antar-kegiatan dalam pelaksanaan proyek-proyek agar pemborosan dan penyelewengan dapat dicegah. Dengan demikian, kegiatan pengawasan harus bersifat objektif, serta dapat mengungkapkan fakta-fakta tentang pelaksanaan suatu pekerjaan. Sifat objektif ini meliputi unsur teknis dan administratif. Objektif secara teknis misalnya, apakah pekerjaan bangunan beton telah mengikuti spesifikasi teknis dan prosedur pekerjaan yang telah ditentukan; sedangkan objektif secara administratif misalnya, apakah suatu pekerjaan telah mengikuti prosedur administratif yang baik dan benar sesuai peraturan yang berlaku.

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 (*corrective actions*) jika dalam suatu kegiatan terjadi kesalahan atau perbedaan dari tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan (Fayol, 1949; Jerome, 1961; Koonts dan O'Donnell, 1968).

Langkah-langkah pembenahan fungsi pengawasan lebih dititikberatkan pada penanganan sumber dana (*financial resources*) agar sesuai dengan peraturan yang berlaku dan untuk lebih meningkatkan efektivitas dan efisiensi kegiatan secara menyeluruh (Anthony, 1965).

Mockler (1972) menyatakan bahwa langkah-langkah pengawasan seyogianya lebih ditekankan pada hal-hal yang positif dan bersifat pencegahan. Untuk itu, pengawasan memerlukan suatu standar kinerja atau indikator yang dapat digunakan sebagai pembanding atau referensi dari kinerja aktualnya. Penentuan standar kinerja bagi pengawasan ini membutuhkan masukan dan peran serta para pelaksana di lapangan sehingga dapat dihasilkan suatu standar yang realistis dan akurat. Dengan dasar argumen yang sama, Literer (1973) juga menyarankan penggunaan standar kinerja sebagai kerangka acuan (*frame of reference*) kegiatan pembangunan.

Pada hakikatnya pelaksanaan pembangunan melibatkan tiga faktor, yaitu manusia dengan beragam perilakunya, faktor dana yang bergantung pada kemampuan keuangan negara, dan faktor alam yang sulit diramalkan. Oleh karena itu, penyimpangan dalam melaksanakan pembangunan mungkin saja dapat terjadi. Dalam hal ini, pengawasan perlu dilakukan sehingga penyimpangan secara lebih dini dapat segera diketahui, untuk menghindari kerugian yang lebih besar.

6. Sistem Informasi dalam Manajemen Pembangunan

Menurut O'Brien (2002), sistem informasi manajemen (SIM) adalah suatu sistem terpadu yang menyediakan informasi untuk

mendukung kegiatan operasional, manajemen, dan fungsi pengambilan keputusan dari suatu organisasi. Sistem informasi manajemen (SIM) merupakan sistem informasi yang menghasilkan hasil keluaran (*output*) dengan menggunakan masukan (*input*) dan berbagai proses yang diperlukan untuk memenuhi tujuan tertentu dalam suatu kegiatan manajemen (Wikipedia, 2010).

Tujuan SIM, yaitu:

- menyediakan informasi yang dipergunakan dalam perhitungan harga pokok jasa, produk, dan tujuan lain yang diinginkan manajemen;
- menyediakan informasi yang dipergunakan dalam perencanaan, pengendalian, pengevaluasian, dan perbaikan berkelanjutan;
- menyediakan informasi untuk pengambilan keputusan.

Secara sederhana, dapat dikatakan bahwa sebuah sistem informasi melakukan pemrosesan data dan kemudian mengubahnya menjadi informasi. Menurut O'Brien (2010), SIM merupakan kombinasi yang teratur antara *people, hardware, software, communication network*, dan data *resources* (kelima unsur ini disebut komponen sistem informasi) yang mengumpulkan, mengubah, dan menyebarkan informasi dalam organisasi.

a. Ketersediaan Data/Informasi

Ketersediaan data/informasi yang lengkap dan akurat sangat diperlukan dalam manajemen pembangunan, bahkan menjadi modal pokok dalam perencanaan, sehingga perlu dikelola secara baik. Untuk itu, keberadaan sistem informasi yang andal menjadi kebutuhan mutlak dalam mendukung upaya pembangunan, dan berperan dalam strategi penyelenggaraan pembangunan.

Perubahan tatanan dunia yang cepat dan arus informasi yang semakin pesat dengan berkembangnya teknologi informasi dan telekomunikasi, serta persaingan antarbangsa yang makin ketat, menimbulkan tantangan dan peluang baru, yang menuntut ketepatan dan kecepatan dalam mengantisipasi berbagai perubahan dan dalam proses pengambilan keputusan. Dengan demikian,

penyelenggaraan pembangunan perlu didukung oleh sistem informasi yang andal. Tanpa sistem informasi yang andal, sulit untuk melakukan penyusunan rencana yang efektif dan terpadu, serta melakukan pengendalian pembangunan.

b. Komponen Sistem Informasi

Sistem informasi merupakan kesatuan tatanan yang terdiri atas organisasi, manajemen/prosedur, teknologi, himpunan data, dan sumber daya manusia yang bertugas 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 terjadinya *garbage in garbage out (GIGO)*. Informasi yang andal adalah informasi yang jelas dan baku pengertiannya, mudah, cepat, tepat, akurat, aman, dan berkualitas dalam perolehan, pengolahan, dan ketersediaannya.

Sistem informasi yang andal berperan dalam menyusun rencana yang tepat sesuai dengan kebutuhan, memudahkan penentuan, menyusun prioritas, serta mencegah duplikasi atau tumpang tindih, khususnya dalam menunjang upaya koordinasi dan keterpaduan program/kegiatan pembangunan antarsektor, antarlembaga, dan antardaerah. Demikian pula, pengendalian pelaksanaan pembangunan, termasuk pengawasan atau pemantauan dan pemeriksaan, laporan, serta tindak lanjutnya, akan lebih efektif apabila didukung oleh sistem informasi yang andal. Selain itu, sistem informasi juga dapat memberikan *signal* apakah kegiatan yang sedang dilaksanakan sesuai dengan tujuan/sasaran yang telah direncanakan, memberikan *early warning* untuk mencegah terjadinya penyimpangan dan keterlambatan dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan, serta memberikan masukan yang tepat bagi perencanaan selanjutnya.

D. Penyempurnaan Administrasi untuk Pelaksanaan Pembangunan

1. Hakikat Penyempurnaan Administrasi

Pada hakikatnya, penyempurnaan administrasi merupakan usaha sadar untuk melakukan perubahan dan penyesuaian administrasi pemerintah untuk melakukan perbaikan administrasi pemerintah. Penyempurnaan administrasi mencakup:

- a. tujuan, susunan, prosedur organisasi lembaga negara, baik yang bersifat departemental maupun nondepartemental;
- b. sistem dan prosedur pengurusan alat-alat negara, termasuk sikap dan kesejahteraannya dengan maksud meningkatkan efektivitas organisasi dalam mencapai pembangunan nasional.

Definisi tersebut menunjukkan dua faktor sebagai hubungan sebab akibat dalam penyempurnaan administrasi, yaitu:

- a. penyebab: perubahan tujuan, struktur, dan cara organisasi serta sikap aparat negara;
- b. akibat: efektivitas organisasi.

Tiga unsur penting yang membedakan upaya penyempurnaan administrasi dengan perubahan lainnya, yaitu:

- a. kepentingan moral: menghilangkan cara yang salah di bidang administrasi;
- b. perubahan terarah: sekali penyempurnaan dilakukan maka diusahakan penyempurnaan itu bersifat permanen;
- c. ketahanan administrasi: perlu ada dukungan politik agar perubahan status quo berjalan lancar.

2. Faktor yang Memengaruhi Penyempurnaan Administrasi

Beberapa faktor yang memengaruhi penyempurnaan administrasi, yaitu:

- a. keadaan perubahan: tujuan, sasaran, dan sebagainya;
- b. agen pembaharu: orang yang melakukan perubahan;
- c. faktor lingkungan: kondisi negara tersebut.

Dengan demikian, berhasil atau tidaknya penyempurnaan administrasi pembangunan bergantung pada berapa banyak jumlah orang yang berpartisipasi secara langsung atau tidak dalam proses perubahan yang dilaksanakan.

3. Implementasi Penyempurnaan Administrasi Pembangunan

a. Hakikat Implementasi Penyempurnaan Administrasi Pembangunan

Menurut Ginandjar Kartasasmita (1996), dalam operasionalnya, penyempurnaan administrasi dapat dibagi menjadi dua bidang garapan, yaitu: (1) pembangunan administrasi yang dilakukan di negara berkembang; (2) pembaharuan administrasi yang dilakukan di negara-negara yang administrasinya relatif mapan.

Selanjutnya, Ginandjar (1996) menegaskan bahwa penyempurnaan administrasi perlu disesuaikan dengan lingkungan administrasi, yaitu kondisi negara dan bangsa yang bersangkutan, yang meliputi bidang politik, ekonomi, dan sosial.

1. Bidang Politik

Lingkungan administrasi meliputi sistem politik yang dianut, keterkaitan antara administrasi dan pemegang kedaulatan dengan 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. Penyempurnaan administrasi pembangunan dalam bidang politik, meliputi:

- a. sistem politik yang dianut;
- b. hubungan administrasi dengan politik;
- c. keterbukaan.

2. Bidang Ekonomi

Bidang ekonomi tecermin dalam sistem ekonomi yang dianut, yaitu ekonomi terbuka atau tertutup, ekonomi pasar atau ekonomi yang didominasi oleh pemerintah; tingkat perkembangan ekonomi diukur dari tingkat pendapatan atau perkembangan struktur produksi

dan ketenagakerjaan, tingkat pertumbuhan, kemantapan atau stabilitas ekonomi; tingkat kesejahteraan atau pemerataan pendapatan, perkembangan kelembagaan ekonomi; penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi. Penyempurnaan administrasi pembangunan dalam bidang ekonomi, meliputi:

- a. sistem ekonomi yang dianut, terbuka atau tertutup;
- b. ekonomi pasar/dominasi pemerintah;
- c. tingkat pendapatan per kapita.

3. Bidang Sosial

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

- a. tingkat melek huruf;
- b. tingkat pendidikan;
- c. kesehatan masyarakat: harapan hidup, kematian bayi, dan sebagainya.

b. Strategi dalam Implementasi Penyempurnaan Administrasi Pembangunan

Penyempurnaan administrasi dapat dilakukan melalui beberapa strategi, yaitu:

1. penyempurnaan menyeluruh, meliputi kepemimpinan dan massa ada yang mendukung;
2. penyempurnaan sebagian (*incremental*), meliputi kepemimpinan atau massa ada yang mendukung;

3. tidak ada strategi penyempurnaan, meliputi kepemimpinan dan massa tidak ada yang mendukung.

c. Filosofi Penyempurnaan Administrasi

Riggs (1987) menjelaskan penyempurnaan administrasi dapat dilakukan dengan cara sebagai berikut.

1. Perubahan struktural, yaitu perubahan struktur dan fungsi organisasi dalam suatu negara untuk mengoptimalkan kebutuhan dan diferensiasi tinggi.
2. Perubahan kinerja, yaitu (a) menekankan pada *teamwork* (*personal performance* dan *social performance*); (b) membedakan antara hasil (*accomplishment*) dan upaya yang dilakukan (*endeavour*) penyempurnaan administrasi lebih ditekankan.
3. Efektivitas dan efisiensi.

Wallis (1977) memberikan pandangan tentang penyempurnaan administrasi sebagai berikut.

1. Perubahan harus merupakan perbaikan dari keadaan sebelumnya.
2. Perbaikan diperoleh dengan upaya yang disengaja (*deliberate*) dan bukan terjadi secara kebetulan atau tanpa usaha.
3. Perbaikan yang terjadi bersifat jangka panjang dan tidak sementara.

d. Cara-cara Penyempurnaan Administrasi

1. Privatisasi dan Ko Produksi

Privatisasi adalah pergeseran dari usaha yang dilakukan atau dimiliki oleh pemerintah kepada swasta. Sebagai hasilnya, hal tersebut akan mengurangi kecenderungan membesarnya peran pemerintah, pengendalian negara (*state control*), dan anggaran pemerintah. Selain itu, privatisasi juga akan mengurangi beban pemerintah terhadap aspek-aspek manajemen yang terlalu rinci (mikro) dan mengurangi keperluan subsidi.

Adapun ko-produksi adalah kerja sama antara pemerintah dan swasta dalam mengadakan sesuatu.

2. Debirokratisasi dan Reorganisasi

Debirokratisasi adalah usaha perampingan dan penyederhanaan birokrasi publik. Hal ini meliputi upaya penyempurnaan dalam pengambilan keputusan, perampingan organisasi pemerintah, dekonsentrasi kewenangan, peningkatan produktivitas sektor publik, rasionalisasi proses administrasi, dan penyederhanaan pola perizinan (seperti *one stop service*). Diversifikasi dan desentralisasi sistem pelayanan, meliputi:

- a. upaya untuk membuat birokrasi menjadi efektif dan efisien;
- b. penataan ulang fungsi organisasi pemerintah sehingga tidak saling tumpang tindih fungsinya;
- c. penyesuaian pola organisasi antara pola mekanik dan organik.

3. Perubahan Sikap Birokrasi

Patologi birokrasi di negara berkembang biasanya mengutamakan kepentingan sendiri (*self-serving*), mempertahankan status quo dan resisten terhadap perubahan, terpusat (*centralized*), dan sering 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 pada yang lemah dan kurang berdaya (*the under privilege*), lebih bersifat mengarahkan dan memberdayakan, serta mengembangkan keterbukaan dan kebertanggungjawaban. Hal itu dilakukan dengan cara:

- a. memperbaiki sikap birokrat sesuai dengan tuntutan masyarakatnya;
- b. birokrat tidak hanya bertugas sesuai aturan, tetapi menempatkan peraturan tersebut supaya cepat mengatasi masalah.

4. 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.

Berkaitan dengan globalisasi, perlu ada tindakan untuk menggerakkan (deregulasi) dan mengatasi kesenjangan ekonomi (regulasi).

Hambatan penyempurnaan administrasi, dalam pandangan Wallis (1977), antara lain:

- a. kurang sadarnya tentang kinerja administrasi;
- b. mendapat tentangan status quo;
- c. sasaran, rencana, dan program penyempurnaan administrasi terlalu umum;
- d. pengambil kebijakan tidak terlalu paham apa yang sedang terjadi atau apa yang harus dilakukan;
- e. kegagalan menyebabkan keputusan.

4. Upaya Penyempurnaan Administrasi di Indonesia

Dalam pelaksanaan pembangunan, usaha penyempurnaan administrasi pemerintahan tidak hanya menjalankan tugas-tugas umum pemerintahan, tetapi juga melaksanakan tugas pembangunan, dalam arti menyusun rencana, program, serta pengendalian dari pelaksanaan pembangunan itu secara baik.

Usaha-usaha penyempurnaan dalam bidang administrasi, perencanaan dan pelaksanaan pembangunan telah dilakukan secara terus-menerus, terutama penyempurnaan perencanaan program dan proyek dalam rencana tahunan. Sebagai hasil dari penyempurnaan perencanaan itu, tinjauan terhadap hasil pelaksanaan pembangunan dan perkiraan sumber-sumber pembiayaan dapat diselesaikan pada waktunya.

Atas dasar perkiraan tersebut, disusun rencana anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai pencerminan utama dari rencana tahunan. Untuk itu, diadakan usaha-usaha peningkatan kemampuan unit-unit perencanaan departemen dan daerah serta hubungan kerja antaraparatur dalam bidang perencanaan. Selain itu, dalam pelaksanaan pembangunan telah dilakukan penyempurnaan sistem pembiayaan pembangunan dan pengawasan keuangan negara.

Hal lain yang tidak kalah penting dalam perhatian penyempurnaan administrasi adalah penyempurnaan aparatur

pemerintahan yang ditujukan agar benar-benar menjadi alat pembangunan negara yang efektif dan efisien.

Adapun sasaran dalam upaya penyempurnaan administrasi pemerintah di negara Indonesia, yaitu:

- a. meningkatkan pelaksanaan fungsi dan hubungan kerja antar lembaga-lembaga negara;
- b. meningkatkan daya guna dan hasil guna seluruh aparatur negara dalam rangka peningkatan pelaksanaan tugas-tugas pembangunan dan orientasi pelayanan kepada masyarakat;
- c. meningkatkan pengawasan pembangunan dengan tetap mengusahakan keluwesan dalam pelaksanaan;
- d. meningkatkan produktivitas kerja, motivasi, dan disiplin kerja;
- e. membina dan menyempurnakan badan-badan usaha ekonomi, lembaga keuangan dalam rangka pembinaan dunia usaha;
- f. menyempurnakan administrasi pelaksanaan pembangunan, meliputi perencanaan operasional pembangunan, sistem anggaran dan pembiayaan pembangunan, dan masalah-masalah manajemen dalam pelaksanaan rencana tahunan.

Dengan adanya perkembangan dan perubahan ini, diperlukan cara dan gaya pemerintahan yang dinamis dan tidak statis. Selain itu, administrasi negara akan dituntut untuk berperan ketika penduduk semakin meningkat pendidikannya, semakin terspesialisasi kebutuhannya, semakin keras tuntutan pada kualitas dan bukan pada ketersediaan, serta semakin menuntut untuk berpartisipasi dalam proses yang menentukan nasibnya, dalam suasana pasar yang semakin terbuka dan sistem informasi yang semakin canggih dan cepat.

Dalam kaitan ini, ada dua pilihan atau alternatif kebijakan, yaitu sebagai berikut.

- a. Perbaiki birokrasi berlangsung secara evolutif dan tidak dapat dipaksakan.
- b. Mempercepat proses perbaikan administrasi, dengan alasan:
 - 1) ekonomi saat ini 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. Pertimbangan Ekonomis Pelaksanaan Administrasi

Dalam pelaksanaan administrasi pembangunan, pertimbangan ekonomis, menurut Bintoro (1974) tetap menjadi dasar pertimbangan. Beberapa hambatan yang menjadi pertimbangan ekonomis dalam pelaksanaan administrasi adalah sebagai berikut:

- a. tidak ada motif untung dan kemungkinan pailit/bangkrut maka ada kecenderungan suatu operasi pemerintahan kurang efisien dibandingkan dengan suatu operasi swasta;
- b. masih sering terdapat paternalisme dan spoil politik ataupun pribadi di dalam administrasi negara sehingga menyulitkan pembinaan efisiensi;
- c. adanya gejala *empire building*, yaitu memperluas birokrasi yang sebetulnya tidak meningkatkan hasil;
- d. berkembangnya prosedur menjadi berbelit-belit dan panjang karena akan memenuhi ketentuan berbagai badan administrasi secara tidak konsisten.

BAB 5

SASARAN

ADMINISTRASI PEMBANGUNAN

Administrasi pembangunan pada dasarnya bersumber dari administrasi negara. Dengan demikian, kaidah umum administrasi negara berlaku pula pada administrasi pembangunan. Oleh karena itu, adanya sistem administrasi negara yang mampu menyelenggarakan pembangunan menjadi prasyarat bagi berhasilnya pembangunan.

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

A. Hakikat Sasaran Administrasi Pembangunan

1. Memahami Hakikat Administrasi Pembangunan

Administrasi negara sebagai suatu ilmu terus mengalami perkembangan yang dapat dilihat dari teori atau paradigma, baik dalam model pemikiran atau peralatan analisis, arah perhatian, maupun metodologinya (Bintoro, 1988).

Dalam konteks tersebut, arah pengembangan ilmu administrasi, khususnya administrasi negara, adalah pengembangan ke arah administrasi pembangunan yang menitikberatkan pada pelaksanaan administrasi di negara-negara yang sedang berkembang.

Adapun sasaran administrasi pembangunan berdasarkan ciri-ciri administrasi pembangunan, yaitu sebagai berikut.

- a. Lebih memberi tekanan/perhatian terhadap lingkungan masyarakat yang berbeda-beda, terutama bagi lingkungan masyarakat negara berkembang.
- b. Berperan aktif terhadap tujuan pembangunan, baik dalam perumusan kebijaksanaan maupun dalam pelaksanaannya yang efektif, bahkan ikut serta memengaruhi tujuan pembangunan masyarakat dan menunjang pencapaian tujuan sosial, ekonomi, dan lain-lain yang dirumuskan kebijaksanaannya melalui proses politik.
- c. Berorientasi masa depan, terutama dalam usaha-usaha yang mendorong perubahan (inovasi) ke arah keadaan yang dianggap lebih baik untuk suatu masyarakat pada masa depan.
- d. Lebih berorientasi pada pelaksanaan tugas pembangunan dari pemerintah, untuk merumuskan kebijakan pembangunan dan pelaksanaannya yang efektif dan berkemampuan untuk pengendalian instrumen bagi pencapaian tujuan-tujuan pembangunan. Di sini, administrasi pembangunan bersikap sebagai *development agent*.
- e. Mengaitkan diri dengan substansi perumusan kebijaksanaan dan pelaksanaan tujuan pembangunan pada berbagai bidang, seperti ekonomi, sosial, budaya, dan lain-lain atau isi program-program pembangunan.

- f. Administrator dalam aparaturnya juga sebagai penggerak perubahan.
- g. Lebih berpendekatan lingkungan yang berorientasi pada kegiatan dan bersifat pemecahan masalah.

2. Memahami Sasaran Administrasi Pembangunan

Pelaksanaan pembangunan yang dilakukan pemerintah dan masyarakat harus dipantau secara terus-menerus dan dievaluasi perkembangannya. Hal ini dilakukan untuk mengetahui seberapa jauh pembangunan yang telah dilaksanakan dan mengukur hasilnya dengan sasaran yang ingin dicapai.

Berdasarkan hasil evaluasi dapat diambil langkah-langkah selanjutnya yang menunjang dan tidak merugikan upaya pembangunan secara keseluruhan. Dengan demikian, tujuan dan sasaran pembangunan secara maksimal dapat tercapai.

Adapun pemantauan diperlukan agar pelaksanaan pembangunan yang bergeser dari rencana dapat diketahui secara dini dan diambil langkah-langkah yang sesuai. Pergeseran itu dapat berupa:

- a. sasaran yang tidak tercapai;
- b. sasaran terlampaui;
- c. ada peralihan dari sasaran satu ke sasaran lain.

Pelaksanaan pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana dapat disebabkan oleh:

- a. hambatan yang tidak diketahui atau diperhitungkan pada waktu perencanaan;
- b. perkembangan keadaan yang tidak dapat diantisipasi pada tahap perencanaan;
- c. realisasi dari perkiraan yang berbeda dari perencanaan, atau karena perencanaan yang tidak tepat.

3. Aspek-aspek Administrasi Negara yang Menjadi Sasaran Administrasi Pembangunan

Aspek-aspek administrasi negara yang menjadi sasaran pembangunan, yaitu: (a) pengembangan kelembagaan; (b)

pengembangan sumber daya manusia; (c) peningkatan kapasitas kerja; (d) penumbuhan citra positif; dan (e) budaya organisasi.

B. Pengembangan Kelembagaan

Aspek kelembagaan merupakan salah satu sasaran pembangunan administrasi pada organisasi di lingkungan eksekutif pemerintahan negara. Hal-hal yang berhubungan dengan pengembangan kelembagaan adalah sebagai berikut.

1. Prinsip-prinsip Organisasi

Titik tolak untuk mencapai sasaran pembangunan administrasi dapat dilihat dari aspek kelembagaan, yaitu pemahaman tentang prinsip-prinsip organisasi dan penerapannya. Prinsip tersebut adalah sebagai berikut.

- a. Kejelasan tujuan: setiap organisasi, termasuk negara dibentuk atas dasar adanya tujuan yang ingin dicapai.
- b. Kejelasan misi: untuk menentukan strategi yang ditempuh, menyusun rencana yang diperlukan, serta menentukan program kerja.
- c. Fungsionalisasi: kenyataan menunjukkan bahwa organisasi pemerintah merupakan organisasi terbesar. Besarnya organisasi tersebut berawal dari banyaknya fungsi yang harus diselenggarakan, baik dalam arti pemberian pelayanan kepada masyarakat, pengaturan, maupun pembangunan.
- d. Pembagian tugas: untuk memperjelas dalam pendelegasian wewenang, pertanggungjawaban, serta penunjang efektivitas jalannya organisasi.
- e. Departementalisasi: semua tugas harus dilakukan dan dikelompokkan ke dalam departemen.
- f. Keseimbangan antara kewenangan dan tanggung jawab: wewenang yang tidak diimbangi oleh tanggung jawab kemungkinan disalahgunakan.

- g. Kesatuan arah: setiap departemen yang mempunyai tujuan sama harus dipimpin atau diarahkan oleh pemerintah pusat.
- h. Kesatuan komando: setiap pegawai menerima perintah hanya dari seorang atasan.
- i. Kejelasan kebijaksanaan tentang pola pengambilan keputusan: pola sentralisasi dan pola desentralisasi. Pola sentralisasi berarti bahwa semua keputusan diambil oleh pemerintah pusat, sedangkan pemerintah daerah hanya berperan selaku pelaksana. Sebaliknya, pada pola desentralisasi, pemerintah daerah diberikan wewenang untuk mengambil keputusan. Kejelasan mekanisme dan prosedur kerja berkaitan erat dengan transparansi dan keterbukaan pemerintah dalam penyelenggaraan fungsi dan kegiatannya, termasuk dalam hal penegakan hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, perumusan dan penentuan kebijaksanaan, penegakan disiplin masyarakat, penggunaan pungutan dana dari masyarakat dan pelayanan umum kepada masyarakat luas.
- j. Rentan kendali: jumlah bawahan atau staf yang harus dikendalikan seorang atasan perlu dibatasi secara rasional. Semakin besar suatu organisasi dengan jumlah pegawai yang cukup banyak, semakin kompleks rentang pengendaliannya.

2. Pentingnya Pendekatan Kesisteman

Pada dasarnya, pendekatan kesisteman berarti bahwa pembagian tugas dilembagakan dalam berbagai satuan kerja, baik yang sifatnya selaku pelaksana tugas pokok maupun tugas penunjang, semuanya harus bergerak sebagai kesatuan yang utuh.

Pengelolaan organisasi dengan pendekatan kesisteman akan sangat mempermudah pelaksanaan koordinasi, yang pada gilirannya akan meningkatkan produktivitas kerja.

C. Manajemen Sumber Daya Manusia

1. Hakikat Manajemen Sumber Daya Manusia

Manajemen sumber daya manusia (MSDM) merupakan bagian dari ilmu manajemen yang memfokuskan perhatiannya pada pengaturan peranan sumber daya manusia (SDM) dalam kegiatan suatu organisasi.

Beberapa pakar MSDM memberikan pandangan yang beragam tentang MSDM. Schuler, Dowling, Smart, dan Huber (1992: 16), menyatakan bahwa:

"...Human resources management (HRM) is the recognition of the importance of an organization's workforce as vital human resources contributing to the goals of the organization, and the utilization of several functions and activities to ensure that they are used effectively and fairly for the benefit of the individual the organization, and society."

Pernyataan tersebut menegaskan bahwa manajemen SDM memberikan pengakuan tentang pentingnya tenaga kerja organisasi sebagai SDM utama yang memberi kontribusi bagi pencapaian tujuan-tujuan organisasi serta memberikan kepastian bahwa pelaksanaan fungsi dan kegiatan organisasi dilaksanakan secara efektif dan adil bagi kepentingan individu, organisasi, dan masyarakat.

Manajemen sumber daya manusia merupakan manajemen yang menitikberatkan perhatiannya pada faktor produksi manusia dengan segala kegiatannya untuk mencapai tujuan organisasi. Dalam organisasi apa pun, termasuk berbagai satuan kerja di lingkungan pemerintahan, sumber daya manusia merupakan sumber yang paling strategis.

2. Kerangka Dasar Pemikiran Manajemen Sumber Daya Manusia

Peningkatan kemampuan organisasi menghadapi berbagai tantangan. Bagi organisasi di lingkungan pemerintah, tantangan tersebut bersifat global dan/atau regional, yang berasal dari

lingkungan, internal organisasi, fungsional, dan individual. Berbagai bentuk tantangan tersebut dijelaskan sebagai berikut.

- a. Tingkat global dan regional, tantangan yang dihadapi pada umumnya bersifat politik dan ekonomi. Tantangan dalam bentuk persaingan antarnegara untuk menarik minat investor asing merupakan contoh di bidang ekonomi, baik pada tingkat global maupun regional.
- b. Tantangan yang berasal dari lingkungan menyangkut semua aspek kehidupan dan penghidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara karena berbagai tuntutan dari masyarakat yang semakin dinamis serta semakin berani menuntut haknya yang semuanya menuntut keterbukaan dan transparansi birokrasi pemberian pelayanan umum.
- c. Tantangan organisasional berkisar pada peningkatan kinerja organisasi pemerintahan yang hanya dapat terwujud melalui peningkatan efisiensi, efektivitas, produktivitas, etos kerja, disiplin, loyalitas, dedikasi, komitmen, jiwa pengabdian, orientasi pelayanan dan cara kerja yang cepat, cermat, dan aman tetapi bersahabat.
- d. Tantangan fungsional timbul karena semakin kuatnya tuntutan terhadap ketersediaan tenaga spesialis dalam menyelenggarakan berbagai fungsi yang harus ditangani oleh manajemen sumber daya manusia secara profesional.
- e. Tantangan individual adalah bahwa dalam manajemen sumber daya manusia, cita-cita, harapan, aspirasi, keinginan, dan kebutuhan para anggota organisasi sebagai manusia harus diupayakan agar terpenuhi dengan memuaskan karena mereka akan termotivasi untuk menampilkan perilaku positif.

3. Fungsi-fungsi Manajemen Sumber Daya Manusia

Berikut ini akan dibahas secara terperinci fungsi-fungsi manajemen sumber daya manusia yang harus terselenggara dengan sebaik mungkin agar bantuan yang diberikan benar-benar bermanfaat bagi semua satuan kerja pelaksana tugas pokok.

- a. Penciptaan dan pemeliharaan sistem informasi sumber daya manusia; Penciptaan dan pemeliharaan sistem informasi sumber daya manusia yang andal sangat penting karena berdasarkan informasi itulah, langkah-langkah dalam sumber daya manusia diambil. Sumber masukan yang biasanya digunakan untuk menciptakan sistem tersebut ialah klasifikasi jabatan, analisis pekerjaan yang menghasilkan informasi tentang deskripsi pekerjaan yang berisi informasi tentang apa yang harus dikerjakan dan bagaimana menyelesaikannya dengan baik, spesifikasi pekerjaan yang mengandung informasi tentang persyaratan yang harus dipenuhi oleh seseorang yang memegang jabatan dan melaksanakan pekerjaan tertentu, dan standar mutu hasil pekerjaan dalam arti tolok ukur yang digunakan untuk menilai apakah seseorang mampu melaksanakan tugasnya dengan baik atau tidak.
- b. Perencanaan tenaga kerja; dalam arti penambahan, mempertahankan yang ada ataupun pengurangan. Teori manajemen sumber daya manusia mutakhir menekankan pentingnya ketersediaan tenaga kerja yang sesuai dengan kebutuhan organisasi.
- c. Rekrutmen, menurut Henry Simamora adalah serangkaian aktivitas mencari pelamar kerja dengan motivasi, kemampuan, keahlian, dan pengetahuan yang diperlukan untuk menutupi kekurangan yang diidentifikasi dalam perencanaan kepegawaian. Dalam hal ini diperlukan penambahan pegawai. Pengisian lowongan dapat digunakan dengan dua pendekatan, yaitu pendekatan internal dan eksternal.
- d. Seleksi; seleksi pegawai adalah proses menemukan pegawai yang tepat dari seluruh kandidat yang ada. Tahap awal setelah menerima berkas lamaran adalah melihat daftar riwayat hidup, menyortir pelamar yang akan dipanggil, memanggil kandidat terpilih untuk dilakukan ujian tes tertulis, wawancara kerja, dan proses seleksi lainnya. Dari semua fungsi manajemen sumber daya manusia, seleksi merupakan langkah yang sangat penting karena hasil seleksinya dapat menentukan tersedia tidaknya sumber daya yang diperlukan oleh suatu organisasi.

- e. Penyelenggaraan program orientasi; Program orientasi perlu dilakukan, baik bagi para calon pegawai yang baru saja lulus dari seleksi maupun bagi pegawai lama yang menerima penempatan atau penugasan baru. Program orientasi harus dilaksanakan dengan proses sosialisasi yang efektif. Oleh karena itu, materi program orientasi biasanya mencakup penyampaian informasi selengkap mungkin, diantaranya:
- 1) organisasi yang terkait dengan pendirinya, filsafat yang dianut, sejarah organisasi, serta nama dan literatur para pejabat inti;
 - 2) hak dan kewajiban pegawai yang menyangkut jumlah dan komponen imbalan;
 - 3) perkenalan kepada pejabat inti, atasan langsung, rekan kerja, para bawahan, serta para pelatih dan konselor organisasi jika ada;
 - 4) pengenalan tugas.
- f. Penempatan; menurut Malayu S.P. Hasibuan, penempatan pegawai merupakan tindak lanjut dari seleksi, yaitu menempatkan calon pegawai yang diterima (lulus seleksi) pada jabatan atau pekerjaan yang membutuhkannya dan sekaligus mendelegasikan wewenang kepada orang tersebut.
- g. Pengembangan melalui pendidikan dan pelatihan; pengembangan pegawai melalui pendidikan dan pelatihan merupakan salah satu fungsi penting dari satuan kerja yang menangani manajemen sumber daya manusia dalam organisasi.
- h. Manajemen sistem imbalan yang efektif; manajemen dalam suatu organisasi perlu mengupayakan agar imbalan yang diberikan kepada para bawahan sesuai dengan prosedur dan kebijakan organisasi agar efektif.

D. Pengembangan Kemampuan

1. Hakikat Pengembangan Kemampuan

Kemampuan adalah sifat lahir dan dipelajari yang memungkinkan seseorang dapat menyelesaikan pekerjaannya

(Gibson, 1996: 126). Menurut Mitzberg seperti yang dikutip Gibson, kemampuan yang harus dimiliki oleh seseorang dalam menghadapi pekerjaannya yaitu sebagai berikut.

- a. Keterampilan teknis, yaitu kemampuan untuk menggunakan alat-alat, prosedur, dan teknik suatu bidang khusus.
- b. Keterampilan manusia, yaitu kemampuan untuk bekerja dengan orang lain, memahami orang lain, memotivasi orang lain, baik sebagai perseorangan maupun sebagai kelompok.
- c. Keterampilan konseptual, yaitu kemampuan mental untuk mengoordinasikan dan memadukan semua kepentingan serta kegiatan organisasi.
- d. Keterampilan manajemen, yaitu seluruh kemampuan yang berkaitan dengan perencanaan, pengorganisasian, penyusunan kepegawaian dan pengawasan, termasuk di dalamnya kemampuan mengikuti kebijaksanaan dan melaksanakan program dengan anggaran terbatas.

Handoko (2001: 51), dengan mengacu pada pendapat tersebut, juga membedakan jenis keterampilan/kecakapan yang terdiri atas keterampilan/kecakapan kemanusiaan (*human skills*), keterampilan/kecakapan administrasi (*administrative skills*), dan keterampilan/kecakapan teknik (*technical skills*).

Dalam konteks ini, Handoko (2001: 37) menegaskan kemampuan administratif adalah keseluruhan keterampilan (kemampuan) yang berkaitan dengan perencanaan, pengorganisasian, penyusunan kepegawaian, dan pengawasan. Keterampilan ini mencakup kemampuan untuk menyusun kebijaksanaan dan prosedur, mengelola dengan anggaran terbatas, dan sebagainya.

Menurut Bryant dan White (1989: 32), kemampuan administrasi adalah cara pengurusan rumah tangga yang baik, jika benar-benar ia tidak akan mengganggu pekerjaan. Adapun Tambunan (1996: 53) menyatakan bahwa kemampuan administrasi menyangkut cara semua bagian organisasi atau bagian-bagian (departemen) bersatu.

2. Pentingnya Pendidikan Pelatihan

Pendidikan dan pelatihan merupakan instrumen pengembangan kemampuan. Pada lingkungan birokrasi pemerintahan dikenal berbagai jenis pendidikan dan pelatihan, seperti pendidikan dan pelatihan prajabatan, pendidikan dan pelatihan perjenjangan yang diperuntukkan bagi mereka yang menduduki jabatan struktural, pendidikan dan pelatihan fungsional yang menyangkut bidang tugas fungsional instansi tertentu, serta pendidikan dan pelatihan yang bersifat teknis.

E. Pengembangan Citra Positif

1. Hakikat Pengembangan Citra Positif

Menurut Frank Jefkins dalam buku *Public Relations*, definisi citra dalam konteks humas diartikan sebagai “kesan, gambaran, atau impresi yang tepat (sesuai dengan kenyataan) atas sosok keberadaan berbagai kebijakan personel, atau jasa suatu organisasi atau perusahaan.”

Menurut Soleh Sumirat dan Elvinaro Ardianto (1998), terdapat empat komponen pembentukan citra, yaitu sebagai berikut.

- a. Persepsi, yaitu hasil pengamatan unsur lingkungan yang dikaitkan dengan proses pemaknaan dengan kata lain. Individu akan memberikan makna terhadap rangsang berdasarkan pengalamannya mengenai rangsang. Kemampuan mempersepsi inilah yang dapat melanjutkan proses pembentukan citra. Persepsi atau pandangan individu akan positif apabila informasi yang diberikan oleh rangsang dapat memenuhi kognisi individu.
- b. Kognisi, yaitu keyakinan diri dari individu terhadap stimulus yang akan timbul apabila individu harus diberikan informasi-informasi yang dapat memengaruhi perkembangan kognisinya.
- c. Motivasi dan sikap yang ada akan menggerakkan respons seperti yang diinginkan oleh pemberi rangsang. Motif adalah keadaan dalam pribadi seseorang yang mendorong keinginan individu untuk melakukan kegiatan tertentu guna mencapai tujuan.

- d. Sikap adalah kecenderungan bertindak, berpersepsi, berpikir, dan merasa dalam menghadapi objek, ide, situasi, atau nilai.

2. Persepsi Masyarakat Citra Negatif terhadap Citra Birokrasi

Tidak dapat dimungkiri bahwa masyarakat sering mempunyai persepsi negatif tentang citra birokrasi. Persepsi negatif tersebut, misalnya bekerja lamban, prosedur yang berbelit-belit, orientasi kekuasaan, jarak kekuasaan yang jauh, arogan, baik secara institusional maupun secara individual, kaku dalam menginterpretasikan dan menerapkan peraturan perundang-undangan, perlakuan yang diskriminatif dalam memberikan pelayanan, tertutup, tidak jujur, dan korup.

3. Mengubah Citra Negatif Birokrasi menjadi Citra Positif

Karena banyaknya praktik-praktik yang terjadi di lapangan, citra negatif birokrasi itu harus diubah menjadi citra positif. Berbagai cara yang dapat ditempuh adalah komitmen pemimpin pemerintahan untuk memberantas korupsi dan kolusi, menjadikan diri sebagai panutan dan teladan, menjatuhkan sanksi berat terhadap mereka yang terbukti melakukan tindak pidana korupsi, meningkatkan kesejahteraan pegawai dan keluarganya, mendidik masyarakat untuk berani menuntut pegawai negeri agar bertindak dan bersifat jujur, dan bagi para pejabat pimpinan menanggapi secara positif dan cepat laporan yang masuk dari masyarakat dan tidak membela para bawahannya.

F. Budaya Organisasi

1. Hakikat Budaya Organisasi

Menurut Edward B. Tylor (1871), budaya adalah sekumpulan pengetahuan, kepercayaan, seni, moral, hukum, adat, dan kapabilitas serta kebiasaan yang diperoleh oleh seseorang sebagai anggota sebuah perkumpulan atau komunitas tertentu.

Secara sederhana, budaya organisasi didefinisikan sebagai nilai-nilai yang dianut serta cara bertindak organisasi berikut para anggotanya terhadap hal-hal yang berhubungan dengan pihak luar.

Menurut Robbins (2003), pengertian budaya organisasi adalah sistem makna bersama yang dianut oleh anggota-anggota yang membedakan suatu organisasi dari organisasi lain. Sistem makna bersama ini, jika diamati dengan lebih saksama, merupakan seperangkat karakteristik utama yang dihargai oleh suatu organisasi. Budaya organisasi berkaitan dengan bagaimana karyawan mempersepsikan karakteristik dari suatu budaya organisasi, bukan dengan apakah para karyawan menyukai budaya atau tidak.

Menurut pandangan Davis (1984), budaya organisasi merupakan pola keyakinan dan nilai-nilai organisasi yang dipahami, dijiwai, dan dipraktikkan oleh organisasi sehingga pola tersebut memberikan arti tersendiri dan menjadi dasar berperilaku dalam organisasi. Budaya organisasi merujuk kepada suatu sistem pengertian bersama yang dipegang oleh anggota-anggota suatu organisasi, yang membedakan organisasi tersebut dari organisasi lainnya.

2. Fungsi Budaya Organisasi

Robbins (2003) menyatakan bahwa budaya menjalankan sejumlah fungsi di dalam sebuah organisasi, yaitu:

- a. menetapkan tapal batas, yang artinya budaya menciptakan perbedaan yang jelas antara satu organisasi dan organisasi yang lain;
- b. membawa rasa identitas bagi anggota-anggota organisasi;
- c. mempermudah timbulnya komitmen pada sesuatu yang lebih luas daripada kepentingan pribadi seseorang;
- d. memantapkan sistem sosial, yang berarti perekat sosial yang membantu mempersatukan suatu organisasi dengan memberikan standar-standar yang tepat untuk hal-hal harus dikatakan dan dilakukan oleh para pegawai;
- e. mekanisme pembuat makna dan kendali yang memandu dan membentuk sikap serta perilaku para karyawan.

Menurut *The Jakarta Consulting Group* (1995), fungsi budaya organisasi, yaitu:

- a. pengikat seluruh komponen organisasi terutama pada saat organisasi menghadapi goncangan;
- b. alat untuk menyatukan beragam sifat dan karakter serta bakat dan kemampuan yang beragam yang ada dalam organisasi;
- c. identitas organisasi;
- d. suntikan energi untuk mencapai kinerja yang tinggi;
- e. representasi dari ciri kualitas yang berlaku dalam organisasi tersebut;
- f. motivator yang kuat bagi para anggota organisasinya;
- g. pedoman gaya kepemimpinan yang sesuai untuk kondisi organisasi yang bersangkutan.

3. Menjadikan Budaya Organisasi sebagai Sasaran Pembangunan Administrasi

Pelestarian organisasi dapat dilakukan melalui berbagai cara, misalnya penyebarluasan cerita mengenai organisasi, pengenalan hal-hal yang bersifat seremonial, simbol-simbol yang digunakan dan kebiasaan organisasi dalam pemberian penghargaan kepada karyawan yang berhasil.

Menjadikan budaya organisasi sebagai salah satu sasaran pembangunan administrasi berarti bahwa budaya organisasi harus kuat sehingga mampu menjalankan lima fungsinya. Sebaliknya, budaya organisasi yang tidak kuat dapat diubah apabila perkembangan internal dan eksternal menuntutnya.

Dengan adanya perkembangan dan perubahan ini, diperlukan upaya memahami sasaran pembangunan administrasi agar menghasilkan 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 ketika manusia semakin meningkat pendidikannya, semakin terspesialisasi kebutuhannya, semakin keras tuntutanannya pada kualitas dan bukan pada ketersediaan, serta semakin menuntut untuk berpartisipasi

dalam proses yang menentukan nasibnya, dalam suasana pasar yang semakin terbuka, dan sistem informasi yang semakin canggih dan cepat.

Banyak negara yang sudah membangun administrasinya menunjukkan bahwa aspek-aspek administrasi negara yang menjadi sasaran pembangunan, yaitu:

- a. pengembangan kelembagaan (*institution building*);
- b. pengembangan sumber daya manusia (*human resource management*);
- c. peningkatan kapasitas kerja (*capacity building*);
- d. penumbuhan citra positif (*image building*);
- e. budaya organisasi (*organizational culture*).

BAB 6

PERENCANAAN DALAM ADMINISTRASI PEMBANGUNAN

Reformasi yang bergulir sejak Mei 1998 telah mendorong perubahan pada hampir seluruh sendi kehidupan bangsa Indonesia. Elemen-elemen utama dalam reformasi tersebut, yaitu demokratisasi, desentralisasi, dan pemerintahan yang bersih telah mendorong terciptanya tatanan baru hubungan antara pemerintah, masyarakat madani, dan dunia usaha, hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, serta penciptaan transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan pembangunan.

Reformasi ini menuntut perlunya pembaharuan dalam sistem perencanaan pembangunan dan pengelolaan keuangan negara secara nasional. Untuk itu, pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat telah merespons tuntutan perubahan ini dengan menetapkan Undang-Undang No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan

Pembangunan Nasional, yang telah dijabarkan lebih lanjut ke dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 39 dan No. 40 tahun 2006.

Sistem perencanaan ini diharapkan dapat mengkoordinasikan seluruh upaya pembangunan yang dilaksanakan oleh berbagai pelaku pembangunan sehingga menghasilkan sinergi yang optimal dalam mewujudkan tujuan dan cita-cita bangsa Indonesia.

Pertanyaan yang muncul setelah reformasi tahun 1998, terutama dengan adanya liberalisasi perdagangan dan globalisasi pasar, apakah bangsa Indonesia masih memerlukan perencanaan pembangunan? Bukankah proses perubahan sosial dan upaya peningkatan kesejahteraan bangsa dapat diserahkan saja kepada mekanisme pasar?

Fakta menunjukkan bahwa di negara-negara maju dan penganut mekanisme pasar sekalipun, peranan dan intervensi pemerintah masih tetap ada dan dibutuhkan untuk kepentingan publik melalui kebijakan-kebijakan makro dan mikro ekonomi, antara lain melalui kebijakan-kebijakan fiskal dan moneter, dan peran regulatori lainnya.

A. Hakikat Perencanaan Pembangunan

1. Definisi, Asumsi, Fungsi, dan Manfaat Perencanaan

a. Definisi Perencanaan

Perencanaan pada dasarnya merupakan cara, teknik, atau metode untuk mencapai tujuan yang diinginkan secara tepat, terarah, dan efisien dengan sumber daya yang tersedia (Sjafrizal, 2009: 15).

Lawton dan Rose (Riyadi, Deddy Supriadi Bratakusumah, 2004: 1) menyatakan bahwa *planning can be seen as a process whereby aims, factual evidence and assumption are translated by a process of logical argument into appropriate policies which are intended to achieve aims*. (Perencanaan dapat dilihat sebagai suatu proses yang di dalamnya terdapat tujuan, bukti faktual, dan asumsi yang diterjemahkan sebagai proses argumen logis dalam penerapan kebijaksanaan yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan).

Definisi yang dikemukakan oleh ahli manajemen Harold Koontz dan Cyrill O Donnel, sebagaimana dikutip oleh Malayu S.P. (Riyadi, Deddy Supriadi Bratakusumah, 2004: 2), bahwa *planning is the function of manager which involves the selection from alternatives of objectives, policies, procedures, and programmes*. (Perencanaan adalah fungsi seorang manajer yang berhubungan dengan pemilihan beberapa tujuan, kebijaksanaan, prosedur, dan program dari beberapa alternatif yang ada).

George R. Terry (Riyadi Deddy Supriadi Bratakusumah, 2004: 2) menyatakan *planning is the selecting and relating of facts and the making and using of assumption regarding the future in the visualization and formulation of proposed activities believed necessary to achieve desired result*. (Perencanaan adalah upaya untuk memilih dan menghubungkan fakta-fakta serta membuat dan menggunakan asumsi mengenai masa yang akan datang dengan jalan menggambarkan dan merumuskan kegiatan yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan).

Jawaharlal Nehru (Riyadi, 2004: 2) mendefinisikan, *planning is the exercise of intelligence to deal with facts and situation as they are and find a way to solve problem*. (Perencanaan merupakan penetapan inteligensia untuk mengolah fakta-fakta dan situasi apa adanya dan menemukan suatu cara untuk memecahkan masalah).

Dari beberapa definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa dalam perencanaan terkandung beberapa hal pokok sebagai unsur-unsur dalam perencanaan, meliputi sebagai berikut.

- 1) Asumsi yang didasarkan pada fakta. Ini berarti bahwa perencanaan seharusnya disusun berdasarkan pada asumsi yang didukung dengan fakta atau dengan bukti yang ada. Hal ini menjadi penting karena hasil perencanaan merupakan dasar bagi pelaksanaan suatu kegiatan atau aktivitas.
- 2) Alternatif atau pilihan sebagai dasar penentuan kegiatan yang akan dilakukan. Ini berarti bahwa dalam penyusunan rencana perlu memperhatikan berbagai alternatif/pilihan sesuai dengan kegiatan yang akan dilaksanakan.
- 3) Tujuan yang ingin dicapai. Perencanaan merupakan alat/sarana untuk mencapai tujuan melalui pelaksanaan kegiatan.

- 4) Bersifat memprediksi sebagai langkah untuk mengantisipasi kemungkinan yang dapat memengaruhi pelaksanaan perencanaan.
- 5) Kebijaksanaan sebagai hasil keputusan yang harus dilaksanakan.

Dalam kalimat yang lebih sederhana, perencanaan adalah alat atau cara untuk mencapai tujuan yang lebih baik secara lebih efisien dan efektif.

Menurut Zulkarnain Djamin, dalam kajian akademik Bappeda Provinsi Lampung (2008), ada beberapa alasan mengapa diperlukan suatu perencanaan, yaitu sebagai berikut.

- 1) Pedoman (pengarahan) bagi pelaksana kegiatan-kegiatan yang ditujukan pada pencapaian tujuan pembangunan.
- 2) Perkiraan (*forecasting*) terhadap hal-hal yang akan terjadi dalam masa pelaksanaan yang akan dilalui, baik perkiraan mengenai potensi atau prospek perkembangan maupun mengenai hambatan dan risiko yang mungkin dihadapi.
- 3) Perencanaan memberikan kesempatan untuk memilih berbagai alternatif tentang cara yang terbaik dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan atau kombinasi cara yang terbaik.
- 4) Perencanaan yang baik dapat dilakukan dengan penyusunan skala prioritas dan pemilihan urutan dari segi pentingnya suatu tujuan, sasaran, ataupun kegiatannya.
- 5) Perencanaan dapat digunakan sebagai alat pengukur untuk mengadakan pengawasan atau evaluasi.

Dari uraian tersebut dapat diartikan bahwa perencanaan adalah teknik atau metode proses identifikasi masalah sejak dini berdasarkan asumsi, fakta-fakta yang ada dalam membuat pilihan-pilihan yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan yang dikehendaki.

b. Asumsi Perencanaan

Asumsi perencanaan dibagi menjadi dua jenis, yaitu sebagai berikut.

- 1) Asumsi perencanaan yang bersifat positif, yaitu uraian tentang berbagai faktor penunjang yang diperkirakan ada dan yang berperan dalam memperlancar pelaksanaan rencana, seperti tingginya kemampuan masyarakat membiayai pendidikan.
- 2) Asumsi kepercayaan yang bersifat negatif, yaitu kebalikan dari poin pertama, seperti tingkat pendidikan penduduk yang rendah.

c. Fungsi Perencanaan

Fungsi perencanaan akan menentukan fungsi-fungsi manajemen selanjutnya. Tanpa perencanaan, fungsi manajemen lainnya tidak dapat dilaksanakan dengan baik. Perencanaan manajerial terdiri atas perumusan strategi dan penerapan strategi. Dalam perumusan strategi, pimpinan lembaga harus memiliki kemampuan keterampilan konseptual, dan dalam penerapan strategi, manajer kesehatan harus memiliki keterampilan teknis.

d. Manfaat Perencanaan

Manfaat perencanaan adalah mengetahui:

- 1) tujuan yang ingin dicapai organisasi dan cara mencapainya;
- 2) jenis dan struktur organisasi yang dibutuhkan;
- 3) efektivitas kepemimpinan dan pengarahan yang diperlukan;
- 4) bentuk dan standar pengawasan yang akan dilakukan;
- 5) aktivitas organisasi dalam mencapai tujuan dapat dilaksanakan secara teratur;
- 6) menghilangkan aktivitas yang tidak produktif;
- 7) mengukur hasil kegiatan;
- 8) sebagai dasar pelaksanaan fungsi manajemen lainnya.

2. Arti Penting Perencanaan Pembangunan

a. Pengertian Perencanaan Pembangunan

Perencanaan pembangunan merupakan cara atau teknik untuk mencapai tujuan pembangunan secara tepat, terarah, dan efisien

sesuai dengan kondisi negara atau daerah bersangkutan. Tujuan pembangunan, yaitu untuk mendorong proses pembangunan secara lebih cepat untuk mewujudkan masyarakat yang maju, makmur, dan sejahtera.

Menurut Arthur W. Lewis (1965), perencanaan pembangunan merupakan kumpulan kebijaksanaan dan program pembangunan untuk merangsang masyarakat dan swasta untuk menggunakan sumber daya yang tersedia secara lebih produktif.

M. L. Jhingan (1984) menyatakan bahwa perencanaan pembangunan merupakan pengendalian dan pengaturan perekonomian dengan sengaja oleh suatu penguasa (pemerintah) pusat untuk mencapai suatu sasaran dan tujuan tertentu dalam jangka waktu tertentu pula.

Berdasarkan Undang-Undang No. 25 tahun 2004, Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) adalah suatu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan, yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah.

Perencanaan itu dibuat sebagai tindak antisipasi kegagalan mekanisme pasar dalam menghadapi ketidakpastian masa yang akan datang, juga untuk mengarahkan kegiatan pembangunan.

b. Tujuan Pokok dan Fungsi Perencanaan Pembangunan

Tujuan pokok dan fungsi perencanaan pembangunan, yaitu:

- 1) mendukung koordinasi antar-pelaku pembangunan;
- 2) menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi antar daerah, waktu dan fungsi pemerintah, baik pusat maupun daerah;
- 3) menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan;
- 4) mengoptimalkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan;
- 5) menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, dan adil.

3. Jenis Perencanaan Pembangunan

Jenis perencanaan pembangunan dapat dilihat dari berbagai sisi berikut.

Tabel 6.1 Jenis Perencanaan Pembangunan

No.	Sifat	Jenis
1.	Menurut Jangka Waktunya	· Perencanaan Jangka Panjang
		· Perencanaan Jangka Menengah
		· Perencanaan Jangka Pendek
2.	Menurut Sifat	· Perencanaan dengan Komando
		· Perencanaan dengan Rangsangan
3.	Menurut Sumber Daya	· Perencanaan Keuangan
		· Perencanaan Fisik
4.	Menurut Tingkat Keleluasaan	· Perencanaan Indikatif
		· Perencanaan Imperatif
5.	Menurut Sistem Ekonomi	· Perencanaan Pembangunan dalam Sistem Kapitalis
		· Perencanaan Pembangunan dalam Sistem Komunis
		· Perencanaan Pembangunan dalam Sistem Campuran
6.	Menurut Cara Pelaksanaan	· Perencanaan Sentralistik
		· Perencanaan Desentralistik

4. Ciri Perencanaan Pembangunan

Ciri-ciri perencanaan pembangunan yang dipersiapkan dengan baik, yaitu:

- tersusun secara lengkap termasuk sektor swasta;
- memasukkan evaluasi perekonomian masa lalu;
- memerinci tujuan dan prioritas pembangunan;

- menerjemahkan tujuan ke dalam target pembangunan;
- strategi dan kebijakan bersifat spesifik;
- berisikan perencanaan kebutuhan investasi;
- memuat perkiraan atau proyeksi selama periode perencanaan;
- mempunyai kaitan yang jelas dengan perencanaan pembangunan lainnya.

5. Unsur Pokok Perencanaan Pembangunan

Dalam melakukan pembangunan, pemerintah harus memiliki perencanaan yang matang dan mantap agar pembangunan dapat berdaya guna dan berhasil guna. Dalam perencanaan pembangunan terdapat unsur-unsur pokok yang harus dimiliki, yaitu sebagai berikut.

- Mengetahui lokus: mengetahui dan memahami kondisi umum daerah yang dijadikan sasaran pembangunan.
- Memiliki visi dan misi pembangunan: untuk apa, siapa, dan mengapa pembangunan itu harus dilaksanakan.
- Mempunyai sasaran dan target pembangunan: tindakan nyata yang akan dilakukan serta jangka waktu yang dibutuhkan dari tujuan yang ingin dicapai.
- Memiliki strategi pembangunan: bertujuan agar pelaksanaan berjalan secara kronologis serta mengutamakan pencapaian tujuan secara efektif dan efisien, dengan tepat dan terarah.
- Adanya prioritas pembangunan: untuk mewujudkan pengoptimalisasian terhadap pencapaian sasaran pembangunan dengan dana dan sumber daya yang terbatas.
- Memiliki program dan kegiatan pembangunan yang jelas: sebagai bentuk intervensi dari pemerintah dengan menggunakan sejumlah sumber daya, termasuk dana dan tenaga dalam rangka melaksanakan kebijakan pembangunan.

6. Syarat-syarat Keberhasilan Perencanaan Pembangunan

Menurut Jhingan (1983), perumusan dan kunci keberhasilan suatu perencanaan pembangunan ditentukan oleh hal berikut.

- a. Komisi perencanaan, yang diorganisasikan dengan cara yang tepat. Komisi tersebut harus dibagi dalam bagian-bagian dan sub-bagian yang dikoordinasikan di bawah sejumlah ahli, seperti ahli ekonomi, ahli statistik, insinyur, dan ahli lainnya yang ahli dalam aspek perekonomian.
- b. Data statistik, dengan melakukan analisis yang menyeluruh tentang potensi sumber daya yang dimiliki suatu negara beserta segala kekurangannya. Analisis ini penting untuk mengumpulkan informasi dan data statistik serta sumber daya potensial lain, seperti sumber daya alam, sumber daya manusia, dan modal yang tersedia di negara tersebut. Data yang berhubungan dengan potensi sumber daya ini sangat diperlukan untuk menentukan arah dan prioritas perencanaan. Oleh karena itu, pembentukan jaringan kantor statistik dari pusat hingga daerah yang bertugas mengumpulkan informasi dan data statistik merupakan suatu kebutuhan yang utama.
- c. Tujuan, misalnya peningkatan pendapatan nasional dan pendapatan per kapita, pengurangan ketimpangan distribusi pendapatan dan kesejahteraan, serta pemusatan kekuatan ekonomi, peningkatan produksi pertanian, industrialisasi, pembangunan kewilayahan yang berimbang, dan pencapaian swasembada pangan.
- d. Penetapan sasaran dan prioritas yang dibuat secara makro dan sektoral. Sasaran secara makro dirumuskan secara tegas serta mencakup setiap aspek perekonomian dan dapat dikuantifikasikan. Sasaran sektoral disesuaikan dengan sasaran makronya sehingga ada keserasian dalam pencapaian tujuan. Untuk itu, dibutuhkan skala prioritas, yang ditentukan atas dasar kebutuhan jangka pendek dan jangka panjang dengan memerhatikan sumber daya alam dan sumber daya manusia yang tersedia. Prioritas ini tidak dijalankan secara kaku, tetapi secara luwes.
- e. Mobilisasi sumber daya, berasal dari sumber luar negeri dan dalam negeri (domestik). Sumber dana domestik yang utama didapatkan dari tabungan, laba perusahaan negara, dan pajak.

- f. Keseimbangan dalam perencanaan, yaitu mampu menjamin keseimbangan dalam perekonomian, untuk menghindarkan kelangkaan ataupun *surplus* pada periode perencanaan. Keseimbangan antara tabungan dan investasi, antara permintaan dan penawaran terhadap suatu produk, antara kebutuhan dan penyediaan tenaga kerja, dan antara devisa dan permintaan terhadap impor sangat diperlukan.
- g. Sistem administrasi yang efisien merupakan syarat mutlak keberhasilan suatu perencanaan. Lewis menganggap administrasi yang kuat, baik, dan tidak korup merupakan syarat utama bagi keberhasilan suatu perencanaan.
- h. Kebijakan pembangunan yang tepat dilakukan untuk keberhasilan rencana pembangunan dan menghindari kesulitan yang mungkin timbul dalam proses pelaksanaannya.
- i. Administrasi yang ekonomis, khususnya dalam pengembangan bagian departemen dan pemerintahan. Masyarakat harus yakin bahwa setiap rupiah yang mereka bayarkan kepada pemerintah melalui pajak dan pinjaman dipergunakan sebagaimana mestinya bagi kesejahteraan dan pembangunan mereka, dan tidak dihambur-hamburkan.
- j. Dasar pendidikan, perencanaan yang berhasil harus memperhatikan standar moral dan etika masyarakat. Seseorang tidak dapat mengharapkan administrasi yang ekonomis dan berdaya-guna jika masyarakat tidak mempunyai nilai etika dan moral yang tinggi. Hal ini tidak dapat dicapai tanpa dasar pendidikan yang kuat yang mengajarkan pengetahuan akademis ataupun teknis secara berimbang.
- k. Teori konsumsi, perencanaan harus dilandasi oleh teori konsumsi. Negara berkembang tidak harus demokratis dan perhatian pertama harus diberikan pada barang yang ada di dalam peringkat pola pendapatan yang dapat dibeli oleh keluarga tertentu. Sistem penerangan listrik yang murah untuk daerah pedesaan lebih baik dibandingkan sistem kapasitas tinggi yang

menggunakan peralatan yang tidak dapat dioperasikan masyarakat. Di atas segalanya, perhatian utama harus ditekankan pada penyediaan sandang, pangan, dan papan yang diproduksi secara berdaya guna dan berlimpah, karena semua itu merupakan keperluan paling mendasar.

1. Dukungan masyarakat yang merupakan faktor penting bagi keberhasilan suatu perencanaan dalam suatu negara yang demokratis. Perencanaan memerlukan dukungan luas dari masyarakat. Tanpa dukungan masyarakat, tidak ada perencanaan yang dapat berhasil.

7. Manfaat Perencanaan Pembangunan

Manfaat perencanaan pembangunan menurut Bintoro Tjokroamidjojo (1994), adalah sebagai berikut.

- a. Adanya pengarahan kegiatan, pedoman bagi pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang ditujukan pada pencapaian tujuan pembangunan.
- b. Perkiraan terhadap hal-hal dalam masa pelaksanaan yang akan dilalui. Perkiraan tidak hanya dilakukan mengenai potensi dan prospek perkembangan, tetapi juga mengenai hambatan dan risiko yang mungkin dihadapi. Perencanaan mengusahakan agar ketidakpastian dapat dibatasi seminimal mungkin.
- c. Adanya kesempatan untuk memilih berbagai alternatif tentang cara yang terbaik atau kesempatan untuk memilih kombinasi cara yang terbaik.
- d. Dapat dilakukan penyusunan skala prioritas, memilih urutan dari segi pentingnya tujuan, sasaran, ataupun kegiatan usahanya.
- e. Adanya alat pengukur untuk mengadakan pengawasan dan evaluasi.
- f. Penggunaan dan alokasi sumber-sumber pembangunan yang terbatas secara lebih efisien dan efektif. Diusahakan dihindarinya keborosan-keborosan. Suatu usaha untuk mencapai *output*/hasil secara maksimal dari sumber-sumber yang tersedia.

- g. Perkembangan ekonomi yang mantap atau pertumbuhan ekonomi yang terus-menerus dapat ditingkatkan.
- h. Stabilitas ekonomi, menghadapi siklus konjungtur akan tercapai.

B. Paradigma Perencanaan dan Perubahan Dokumen Perencanaan Pembangunan Nasional

1. Hakikat Paradigma Perencanaan Pembangunan Nasional

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang merupakan landasan konstitusional penyelenggaraan negara, dalam waktu relatif singkat (1999-2002), telah mengalami 4 (empat) kali perubahan.

Dengan berlakunya amandemen UUD 1945 tersebut, telah terjadi perubahan dalam pengelolaan pembangunan, yaitu:

- a. penguatan kedudukan lembaga legislatif dalam penyusunan anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN);
- b. penghapusan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan nasional;
- c. diperkuatnya otonomi daerah;
- d. desentralisasi pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Dokumen Perencanaan Pembangunan

a. Hakikat Dokumen Perencanaan Pembangunan

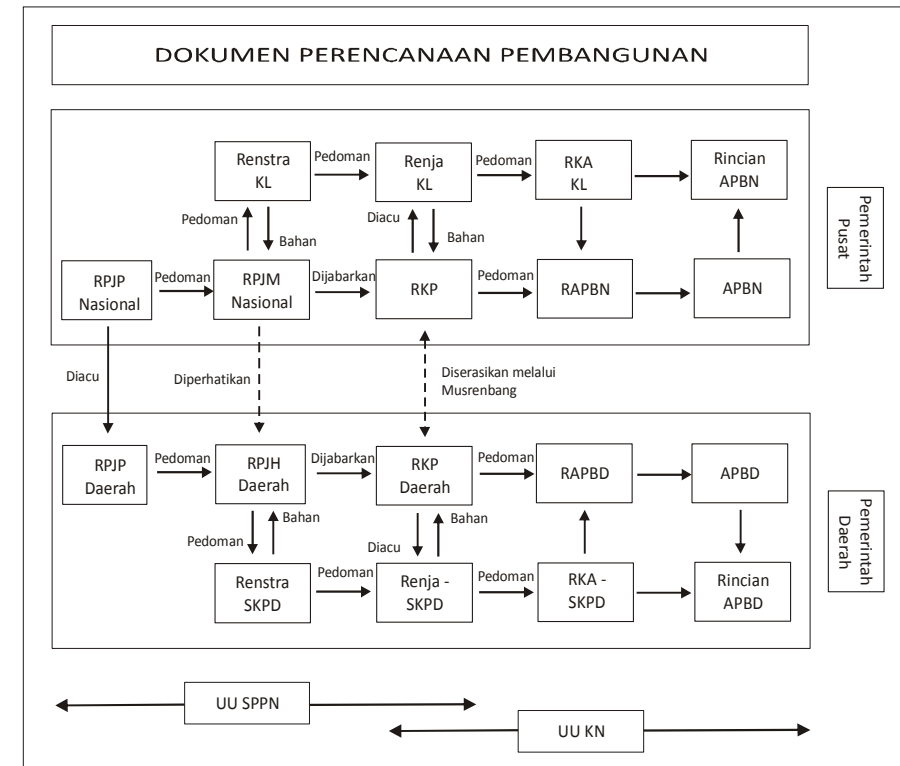
Dokumen perencanaan terkini menurut UU Nomor 25 tahun 2004 tentang SPPN. Pada akhir masa pemerintahannya, Presiden Megawati Soekarno Putri menandatangani UU yang cukup strategis dalam penataan perjalanan sebuah bangsa untuk menatap masa depannya, yakni UU Nomor 25 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Selanjutnya, UU ini menjadi landasan hukum dan acuan utama bagi pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono untuk memformulasi dan mengaplikasikan sesuai dengan

amanat UU tersebut. UU ini mencakup landasan hukum dalam bidang perencanaan pembangunan, baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Dalam UU ini disebutkan bahwa Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara pemerintahan di pusat dan daerah dengan melibatkan masyarakat.

b. Jenis-Jenis Dokumen Rencana Pembangunan

Undang-undang tentang sistem perencanaan pembangunan nasional menetapkan adanya dokumen perencanaan, yaitu dokumen perencanaan jangka panjang (20 tahun), dokumen perencanaan pembangunan berjangka menengah (5 tahun), dan dokumen rencana pembangunan tahunan.

Intinya, dokumen perencanaan pembangunan nasional yang terdiri atas perencanaan pembangunan yang disusun secara terpadu oleh kementerian/lembaga dan perencanaan pembangunan oleh pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya mencakup: (1) Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dengan periode 20 (dua puluh) tahun, (2) Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dengan periode 5 (lima) tahun, dan (3) Rencana Pembangunan Tahunan yang disebut dengan Rencana Kerja Pemerintah dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKP dan RKPD) untuk periode 1 (satu) tahun.



Gambar 6.1 Dokumen Perencanaan Pembangunan

Sumber: H. Paskah Suzetta (2011)

1) Rencana Pembangunan Jangka Panjang

Rencana pembangunan jangka panjang (RPJP) terdiri atas rencana pembangunan jangka panjang pada tingkat nasional dan tingkat daerah. RPJP Nasional merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan Nasional. Adapun RPJP Daerah memuat visi, misi, dan arah pembangunan daerah yang mengacu pada RPJP Nasional.

Rencana pembangunan jangka panjang diwujudkan dalam visi dan misi jangka panjang dan mencerminkan cita-cita kolektif yang akan dicapai oleh masyarakat beserta strategi untuk mencapainya.

2) Rencana Pembangunan Jangka Menengah

Rencana pembangunan jangka menengah (RPJM) atau rencana lima tahunan terdiri atas rencana pembangunan jangka menengah nasional (RPJMN) dan rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD).

Rencana pembangunan jangka menengah disebut sebagai agenda pembangunan karena bersatu dengan agenda pemerintah yang berkuasa.

Agenda pembangunan lima tahunan memuat program, kebijakan, dan pengaturan yang diperlukan yang dilengkapi dengan ukuran *outcome* atau hasil yang akan dicapai.

RPJM Nasional merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Nasional, yang memuat strategi pembangunan nasional, kebijakan umum, program kementerian/lembaga dan lintas kementerian/lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

RPJM Daerah merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah dan memerhatikan RPJM Nasional, memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, dan program Satuan Kerja Perangkat Daerah, lintas Satuan Kerja Perangkat Daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

Renstra Kementerian dan Lembaga memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan sesuai dengan tugas dan fungsi kementerian/lembaga yang disusun dengan berpedoman pada RPJM Nasional dan bersifat indikatif.

Renstra Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan

pembangunan yang disusun sesuai dengan tugas dan fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah serta berpedoman kepada RPJM Daerah dan bersifat indikatif.

3) Rencana Pembangunan Tahunan

Rencana pembangunan tahunan disebut sebagai Rencana Kerja Pemerintah (RKP). RKP merupakan penjabaran dari RPJM Nasional, memuat prioritas pembangunan, rancangan kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh, termasuk arah kebijakan fiskal, serta program kementerian/lembaga, lintas kementerian/lembaga, kewilayahan dalam bentuk kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

RKPD merupakan penjabaran dari RPJM Daerah dan mengacu pada RKP, memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja, dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.

Kebijakan dalam sistem pembangunan saat ini tidak lagi berupa daftar usulan, tetapi berupa rencana kerja yang memerhatikan berbagai tahapan proses mulai dari *input*, seperti modal, tenaga kerja, dan fasilitas. Selain itu, proses dan hasil nyata yang akan diperoleh seperti keluaran, hasil, dan dampak.

Oleh karena itu, perencanaan pembangunan harus dimulai dengan data dan informasi tentang realitas sosial, ekonomi, budaya, dan politik yang terjadi di masyarakat, ketersediaan sumber daya, dan visi/arah pembangunan.

3. Dinamika Perubahan Paradigma Dokumen Perencanaan Pembangunan

Dokumen perencanaan pembangunan nasional yang selama ini dilaksanakan dalam praktik ketatanegaraan adalah dalam bentuk GBHN yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI). Ketetapan MPR ini menjadi landasan hukum bagi presiden untuk dijabarkan dalam bentuk Rencana

Pembangunan Lima Tahunan dengan memerhatikan saran DPR, tetapi sekarang tidak ada lagi.

Instrumen dokumen perencanaan pembangunan nasional yang dimiliki oleh bangsa Indonesia sebagai acuan utama dalam memformat dan menata sebuah bangsa mengalami dinamika sesuai dengan perkembangan dan perubahan zaman.

Perubahan mendasar yang terjadi adalah sejak bergulirnya bola reformasi, seperti dilakukannya amandemen UUD 1945, demokratisasi yang melahirkan penguatan desentralisasi dan otonomi daerah (UU Nomor 22/1999 dan UU Nomor 25/1999 yang telah diganti dengan UU Nomor 32/2004 dan UU Nomor 33/2004), UU Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU Nomor 23 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, penguatan prinsip-prinsip *Good Governance*: transparansi, akuntabilitas, partisipasi, bebas KKN, pelayanan publik yang lebih baik. Selain itu, dokumen perencanaan pembangunan nasional juga dipengaruhi oleh desakan gelombang globalisasi (AFTA, WTO, dan sebagainya) dan perubahan peta geopolitik dunia pasca tragedi 11 September 2001.

Dinamika perjalanan dokumen perencanaan pembangunan nasional sebagai kompas pembangunan sebuah bangsa, secara garis besar dapat dilihat dalam beberapa periode berikut.

a. Dokumen Perencanaan Periode 1958-1967

Pada masa pemerintahan Presiden Soekarno (Orde Lama) antara tahun 1959-1967, MPR Sementara (MPRS) menetapkan tiga ketetapan yang menjadi dasar perencanaan nasional, yaitu TAP MPRS No.I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara, TAP MPRS No.II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana 1961-1969, dan Ketetapan MPRS No.IV/MPRS/1963 tentang Pedoman-Pedoman Pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Haluan Pembangunan.

b. Dokumen Perencanaan Periode 1968-1998

Landasan bagi perencanaan pembangunan nasional periode 1968-1998 adalah ketetapan MPR dalam bentuk GBHN. GBHN

menjadi landasan hukum perencanaan pembangunan bagi presiden untuk menjabarkannya dalam bentuk Rencana Pembangunan Lima Tahunan (Repelita), proses penyusunannya sangat sentralistik dan bersifat *top-down*. Lembaga pembuat perencanaan sangat didominasi oleh pemerintah pusat dan bersifat eksklusif. Adapun pemerintah daerah dan masyarakat sebagai subjek utama *output* perencanaan kurang dilibatkan secara aktif. Perencanaan dibuat secara seragam, daerah harus mengacu kepada perencanaan yang dibuat oleh pemerintah pusat walaupun banyak di antara kebijakan yang tidak dapat dilaksanakan di daerah. Hal ini mematikan inovasi dan kreativitas daerah dalam memajukan dan menyejahterakan masyarakatnya.

c. Dokumen Perencanaan Periode 1998-2000

Periode ini melahirkan perubahan dramatis dan strategis dalam perjalanan bangsa Indonesia, yang disebut dengan momentum reformasi, juga membawa konsekuensi besar dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan nasional. Pada periode ini, tidak ada dokumen perencanaan pembangunan nasional yang dapat dijadikan pegangan dalam pembangunan bangsa. Bahkan, sewaktu pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid terbesit wacana dan isu terkait pembubaran lembaga Perencanaan Pembangunan Nasional karena diasumsikan lembaga tersebut tidak efisien dan efektif lagi dalam konteks reformasi.

d. Dokumen Perencanaan Periode 2000-2004

Pada sidang umum tahun 1999, MPR mengesahkan Ketetapan No. IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara tahun 1999-2004. Berbeda dengan GBHN-GBHN sebelumnya, pada GBHN tahun 1999-2004 ini, MPR menugaskan presiden dan DPR untuk bersama-sama menjabarkannya dalam bentuk Program Pembangunan Nasional (Propenas) dan Rencana Pembangunan Tahunan (Repeta) yang memuat APBN. Sebagai realisasi ketetapan tersebut, presiden dan DPR bersama-sama membentuk Undang-Undang Nomor 25 tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional 2000-2004. Propenas menjadi acuan bagi penyusunan Rencana Pembangunan Tahunan (Repeta), yang ditetapkan setiap tahunnya sebagai bagian

Undang-Undang tentang APBN. Adapun Propeda menjadi acuan bagi penyusunan Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (Repetada).

e. Dokumen Perencanaan Terkini Menurut UU Nomor 25 tahun 2004 tentang SPPN

UU Nomor 25 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mencakup landasan hukum di bidang perencanaan pembangunan baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Dalam UU ini pada ruang lingkupnya disebutkan bahwa Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara pemerintahan di pusat dan daerah dengan melibatkan masyarakat.

4. Peran Pemerintah dalam Perencanaan Pembangunan

Dalam literatur-literatur ekonomi pembangunan sering disebutkan bahwa peran pemerintah yang utama, yaitu:

- a. pengalokasi sumber-sumber daya yang dimiliki oleh negara untuk pembangunan;
- b. pencipta stabilisasi ekonomi melalui kebijakan fiskal dan moneter;
- c. pendistribusi sumber daya.

Penjabaran ketiga fungsi ini dapat dilihat dalam Pasal 33 UUD 1945 Amandemen Keempat. Ayat (2) dan ayat (3) yang menyebutkan bahwa negara menguasai bumi serta kekayaan alam yang dikandung di dalamnya, serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan bagi hajat hidup orang banyak. Penguasaan ini dimaksudkan untuk dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal ini mengamanatkan kepada pemerintah agar secara aktif dan langsung menciptakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Selanjutnya ayat (4) menyebutkan bahwa perekonomian diselenggarakan atas dasar demokrasi ekonomi dengan prinsip

kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Ayat ini juga mengamanatkan kepada pemerintah untuk menjaga dan mengarahkan agar sistem perekonomian Indonesia berjalan dengan baik dan benar. Inilah yang dinamakan peran pengaturan dari pemerintah. Inilah yang menjadi inti tugas lembaga perencanaan dalam pemerintah.

Pemerintah juga dapat melakukan intervensi langsung melalui kegiatan-kegiatan yang dibiayai oleh pemerintah, yang mencakup kegiatan penyediaan barang dan layanan publik, melaksanakan kegiatan atau prakarsa strategis, pemberdayaan yang tidak berdaya (*empowering the powerless*) atau keberpihakan.

a. Perencanaan Pembangunan untuk Mencapai Tujuan dan Cita-cita Nasional

Sejak awal, para tokoh bangsa menyatakan bahwa kemerdekaan Indonesia didorong oleh keinginan yang luhur supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas. Mereka dengan sadar bercita-cita agar pengelolaan pembangunan Indonesia dapat dilakukan sendiri oleh putra-putri bangsa ini secara mandiri, merdeka, dan berdaulat. Kedaulatan dalam mengelola pembangunan berangkat dari keyakinan yang kuat bahwa kita dapat melaksanakannya tanpa perlindungan dan pengawasan pihak asing.

Oleh karena itu, pembangunan masyarakat untuk mencapai cita-cita kemerdekaan yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 haruslah diselenggarakan dengan saksama, efektif, efisien, dan terpadu.

Tujuan pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 tersebut adalah untuk: (1) melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia; (2) memajukan kesejahteraan umum; (3) Mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (4) ikut melaksanakan ketertiban dunia.

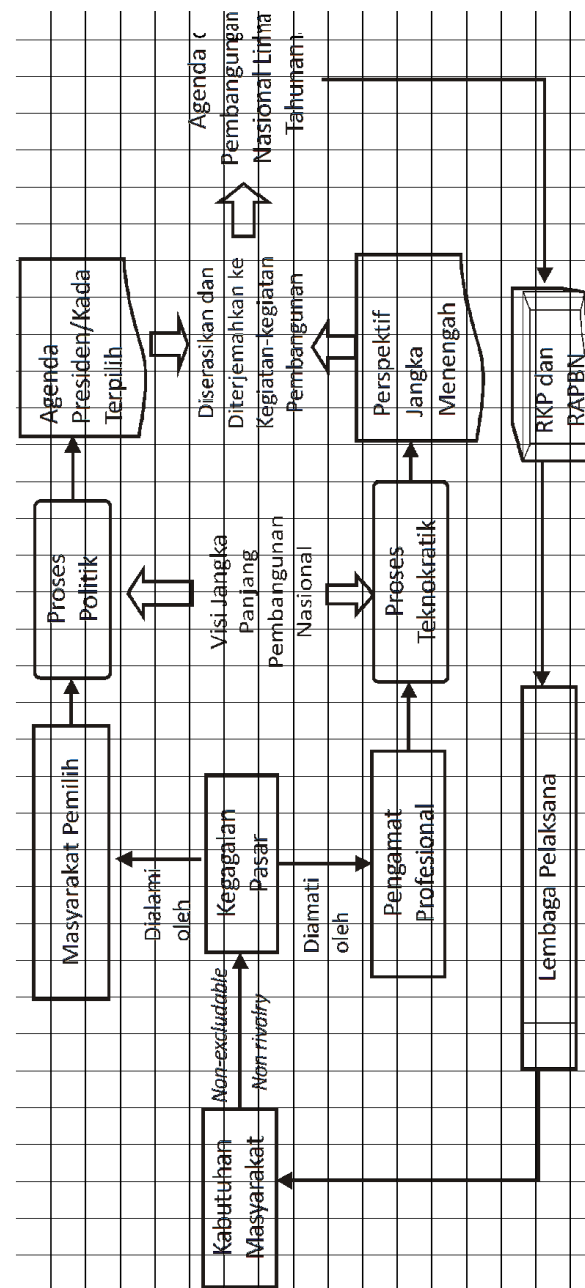
Dari keempat tujuan tersebut, tiga di antaranya secara eksplisit menyatakan kualitas kehidupan yaitu butir pertama, kedua, dan

ketiga yaitu kehidupan masyarakat yang terlindungi, sejahtera, dan cerdas. Sedangkan untuk distribusi dan pemerataan kualitas hidup tersebut dirumuskan dalam sila Kelima Pancasila, yaitu mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Intinya keterlindungan, kesejahteraan, dan kecerdasan masyarakat, haruslah terdistribusi secara adil.

b. Arah Perencanaan

Ada dua arahan yang tercakup dalam perencanaan.

1. Arahan dan bimbingan bagi seluruh elemen bangsa untuk mencapai tujuan bernegara seperti tercantum dalam Pembukaan UUD 1945. Arahan ini dituangkan dalam rencana pembangunan nasional sebagai penjabaran langkah-langkah untuk mencapai masyarakat yang terlindungi, sejahtera, cerdas dan berkeadilan dan dituangkan dalam bidang-bidang kehidupan bangsa: politik, sosial, ekonomi, budaya, serta pertahanan dan keamanan.
2. Arahan bagi pemerintah dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan pembangunan nasional baik melalui intervensi langsung maupun melalui pengaturan masyarakat/pasar, lihat Gambar 6.1.



Gambar 6.2 Peran Pemerintah dalam Pembangunan Nasional
Sumber: H. Paskah Suzetta (2011)

C. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

1. Hakikat Pengertian Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah (Pasal 1 Angka 3 UU Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional).

2. Tujuan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Tujuan dari Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) disebutkan pada ayat (4) Pasal 2 UU 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional bertujuan untuk:

- a. mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan;
- b. menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antardaerah, antarruang, antarwaktu, antarfungsi pemerintah maupun antara pusat dan daerah;
- c. menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan;
- d. mengoptimalkan partisipasi masyarakat;
- e. menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

3. Komponen Sistem Perencanaan

Perencanaan merupakan kegiatan yang berulang secara berkala dan memiliki proses yang bertahap. Setiap fase dalam perencanaan merupakan hasil evaluasi dari tahap sebelumnya ataupun dari keseluruhan proses yang telah terjadi dalam perencanaan tersebut.

Beberapa komponen utama yang dilakukan dalam proses perencanaan, yaitu sebagai berikut.

a. Diagnosis Permasalahan

Dalam mengidentifikasi sebuah permasalahan, para pelaku perencanaan akan memiliki perbedaan sudut pandang yang kemudian akan menentukan kesimpulan akhir masing-masing pelaku terkait permasalahan inti pada suatu kondisi. Perbedaan tersebut merupakan keniscayaan ketika menghadapi sebuah perencanaan yang membutuhkan ruang lingkup wawasan yang lebih luas lagi dari sekadar permasalahan fisik keruangan.

Latar belakang para pelaku perencana menjadi wujud nyata dari perbedaan cara pandang melihat suatu kondisi tersebut. Penemuan permasalahan juga akan berbeda apabila identifikasi yang dilakukan mendasarkan pada tujuan yang telah dirancang pada awal perencanaan.

b. Perumusan Tujuan

Tujuan perencanaan sangat berkaitan dengan cara mengimplementasikan sebuah perencanaan. Oleh karena itu, tujuan beserta rumusannya menjadi sangat penting terhadap bentuk kebijakan yang akan dihasilkan. Dalam perumusan tujuan dibutuhkan negosiasi, tawar-menawar, bahkan konflik untuk mencapainya. Kesulitan dalam proses perencanaan ini disebabkan tujuan perencanaan memiliki risiko masing-masing yang harus dipertimbangkan ketika menentukan pilihan yang terbaik. Dalam tahap ini terkadang rasionalitas perencanaan tidak berlaku karena mempertimbangkan aspek-aspek lainnya yang dirasakan lebih memperkecil konflik ruang yang akan terjadi kemudian.

c. Proyeksi

Proyeksi merupakan analisis untuk menggambarkan kondisi ruang dalam kurun waktu tertentu pada masa yang akan datang untuk mengetahui potensi ataupun permasalahan yang mungkin

muncul. Dengan kegiatan proyeksi, kita dapat mengevaluasi kinerja perencanaan yang telah dilakukan pada masa lalu sehingga dapat memproyeksikan lebih baik dalam perencanaan yang akan datang.

d. Alternatif “Desain” Perencanaan

Desain berarti pencapaian sebuah ide melalui deskripsi nyata sebuah sistem ataupun artefak yang diharapkan. Dalam sebuah proses perencanaan, desain merupakan bagian dari proses pengambilan keputusan yang akan memberikan kerangka aksi dalam perubahan sesuai dengan tujuan yang diharapkan.

e. Uji Rencana

Penyusunan rencana membutuhkan proses uji yang akan menetapkan sebuah rencana dapat diimplementasikan atau tidak. Uji rencana memiliki konteks yang berbeda-beda. Umumnya yang biasa menjadi aspek uji adalah aspek fisik dan finansial. Dalam aspek fisik, karakteristik wilayah merupakan faktor utama dalam mendukung terwujudnya sebuah pembangunan. Kesesuaian lahan terhadap pembangunan yang akan dilakukan misalnya, merupakan aspek utama dalam menciptakan pembangunan yang berkelanjutan. Adapun aspek finansial diharapkan dapat menemukan titik temu antara desain perencanaan yang ditetapkan dengan ketersediaan dana pembangunan yang ada.

f. Evaluasi

Evaluasi rencana dilakukan ketika para perencana memiliki beberapa alternatif bentuk perencanaan yang dapat diimplementasikan. Tahap evaluasi merupakan tahapan analisis yang menilai sebuah rencana sehingga memiliki efek optimal terhadap perubahan kondisi pada tujuan yang telah ditetapkan.

Evaluasi ini dilaksanakan berdasarkan indikator dan sasaran kinerja yang tercantum dalam dokumen rencana pembangunan. Indikator dan sasaran kinerja mencakup masukan (*input*), keluaran (*output*), hasil (*result*), manfaat (*benefit*) dan dampak (*impact*).

g. Implementasi

Implementasi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kebijakan, rencana, ataupun program rencana yang telah ditetapkan. Semuanya harus bersinergi sehingga dapat diimplementasikan secara baik. Tidak hanya oleh pemerintah sebagai pembuat kebijakan, tetapi juga menjadi tanggung jawab bagi seluruh elemen, baik yang secara langsung berkaitan dengan penyusunan rencana maupun pihak-pihak yang memiliki pengaruh besar terhadap keberhasilan implementasi program-program yang ada. Hal terpenting dalam implementasi adalah tujuan yang dapat dipahami dan dimonitor secara baik.

D. Metodologi, Proses, Tahapan, dan Langkah-langkah Perencanaan Pembangunan

1. Metodologi Perencanaan Pembangunan

Perencana mengambil metode dari berbagai bidang ilmu dan memodifikasikannya dan/atau mengembangkan metode baru untuk memperoleh dan menyaring berbagai sumber informasi.

Jenis-jenis metode perencanaan, yaitu: (a) proses perencanaan; (b) perencanaan sebagai rekayasa pengetahuan; (c) perencanaan sebagai *problem solving*; (d) perencanaan sebagai proses produksi.

a. Proses Perencanaan

Proses perencanaan dilakukan untuk mencapai sebuah kestabilan. Dengan demikian, setiap aktivitas yang ada di dalamnya merupakan sebuah usaha yang dilakukan sehingga memiliki titik fokus untuk mencapai satu kondisi keseimbangan dalam konteks *problem solving*, *future oriented*, dan *resource allocation*.

b. Perencanaan sebagai Rekayasa Pengetahuan

Rekayasa pengetahuan merupakan proses perubahan pemahaman melalui pesan (*message*), sedangkan perencanaan sebagai rekayasa pengetahuan harus menyiratkan tindakan yang jelas karena perencanaan sebagai sebuah pedoman atau instruksi. Perencanaan

harus memiliki kejelasan mengenai jenis pedoman, intensitas/ besaran pedoman, lokasi pedoman dilaksanakan, kurun waktu pedoman dilaksanakan, *stakeholders* pedoman, cara dan alat dalam melaksanakan pedoman, dan tujuan pedoman tersebut. Para penyusun rencana membuat pedoman atau instruksi yang kemudian disampaikan kepada publik atau privat.

Perencanaan tidak dapat dipisahkan dari kepentingan politik karena perencanaan memiliki hubungan yang sangat dekat dengan lembaga dan individu yang bergerak berdasarkan kepentingan politik. Proses perencanaan telah bergeser dari sebuah proses rasional menjadi sebuah proses komunikatif, yaitu setiap aktor berkomunikasi mengenai kepentingan, keberpihakan, dan sikap yang diusung. Perencana harus berani untuk mengambil sikap di hadapan proses politik, tanpa harus terlibat dalam kepentingan praktis yang identik dengan dunia politik.

c. Perencanaann sebagai *Problem Solving*

Penyelesaian masalah merupakan proses dari menerima tantangan dan usaha-usaha untuk menyelesaikannya sampai memperoleh penyelesaian.

Peran perencana dalam konteks penentuan terhadap pilihan-pilihan (*decision making*), penyelesaian masalah (*problem solving*), arah perencanaan (*future oriented*), dan optimalisasi sumber daya (*resource allocation*) harus berlandaskan pengetahuan politik yang sesuai dengan kode etik yang ada.

d. Perencanaan sebagai Proses Produksi

Produksi dapat didefinisikan sebagai aktivitas yang dilakukan untuk mengolah atau membuat bahan mentah atau bahan setengah jadi menjadi barang jadi untuk memenuhi kebutuhan pelanggan. Produksi dapat juga diartikan sebagai tindakan intensional untuk menghasilkan sesuatu yang berguna.

2. Tahap-Tahap dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Proses penyusunan rencana, baik jangka panjang, menengah, maupun tahunan dapat dibagi dalam empat tahap berikut.

a. Penyusunan Rencana

Penyusunan rencana terdiri atas:

- 1) penyiapan rancangan rencana pembangunan oleh lembaga perencanaan dan bersifat rasional, ilmiah, menyeluruh, dan terukur;
- 2) penyiapan rancangan rencana kerja oleh kementerian/ lembaga/ satuan kerja perangkat daerah sesuai dengan kewenangan dengan mengacu pada rancangan pada butir (1);
- 3) musyawarah perencanaan pembangunan;
- 4) penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.

b. Penetapan Rencana

Penetapan rencana terdiri atas langkah-langkah:

- 1) RPJP Nasional ditetapkan dengan UU dan RPJP Daerah ditetapkan dengan Perda;
- 2) RPJM/RPJMD ditetapkan dengan Peraturan Presiden/Kepala Daerah;
- 3) RKP/RKPD dengan Peraturan Presiden/Kepala Daerah.

c. Pengendalian Pelaksanaan Rencana

Pengendalian pelaksanaan rencana adalah wewenang dan tanggung-jawab pimpinan kementerian/ lembaga/ satuan kerja perangkat daerah.

d. Evaluasi Kinerja

Evaluasi kinerja melaksanakan rencana pembangunan periode sebelumnya. Tujuannya adalah mendapatkan informasi tentang kapasitas lembaga pelaksana, kualitas rencana sebelumnya, serta untuk memperkirakan kapasitas pencapaian kinerja pada masa yang akan datang.

3. Langkah Penyiapan untuk Menghasilkan Rancangan yang Lengkap

Tahap penyusunan rencana dilaksanakan untuk menghasilkan rancangan lengkap, yang terdiri atas empat langkah, yaitu:

- a. menyiapkan rancangan rencana pembangunan yang bersifat teknokratik, menyeluruh, dan terukur;
- b. masing-masing instansi pemerintah menyiapkan rancangan rencana kerja dengan berpedoman pada rancangan rencana pembangunan yang telah disiapkan;
- c. melibatkan masyarakat (*stakeholders*) dan menyelaraskan rencana pembangunan yang dihasilkan masing-masing jenjang pemerintahan melalui musyawarah perencanaan pembangunan;
- d. menyusun rancangan akhir rencana pembangunan. Evaluasi pelaksanaan rencana adalah bagian dari kegiatan perencanaan pembangunan yang secara sistematis mengumpulkan dan menganalisis data dan informasi untuk menilai pencapaian sasaran, tujuan, dan kinerja pembangunan.

E. Perkembangan Strategi dan Perencanaan Pembangunan Indonesia

1. Hakikat Perkembangan Strategi Perencanaan Pembangunan

Perencanaan pembangunan ditandai dengan adanya usaha untuk memenuhi berbagai ciri-ciri tertentu serta adanya tujuan yang bersifat pembangunan tertentu. Inilah yang membedakan perencanaan pembangunan dengan perencanaan lain. Perencanaan pembangunan memiliki ciri-ciri berikut.

- a. Usaha yang dicerminkan dalam rencana untuk mencapai perkembangan sosial ekonomi yang mantap (*steady social economic growth*). Hal ini dicerminkan dalam usaha pertumbuhan ekonomi yang positif.
- b. Usaha yang dicerminkan dalam rencana untuk meningkatkan pendapatan per kapita.
- c. Usaha untuk mengadakan perubahan struktur ekonomi atau disebut usaha diversifikasi ekonomi.
- d. Usaha perluasan kesempatan kerja.
- e. Usaha pemerataan pembangunan, sering disebut sebagai *distributive justice*.

- f. Usaha pembinaan lembaga-lembaga ekonomi masyarakat yang lebih menunjang kegiatan-kegiatan pembangunan.
- g. Usaha secara terus-menerus untuk menjaga stabilitas ekonomi.

2. Konsep Strategi Perencanaan Pembangunan

Strategi pembangunan adalah cara untuk mencapai visi dan misi yang dirumuskan dalam bentuk strategi sehingga dapat meningkatkan kinerja. Kinerja sangat dipengaruhi oleh cara suatu organisasi (pemerintah) memperoleh kesuksesan atau mengalami kegagalan dari suatu misi organisasi pemerintah.

Faktor-faktor keberhasilan berfungsi untuk lebih memfokuskan strategi dalam rangka mencapai tujuan dan misi organisasi pemerintah secara sinergis dan efisien.

Setiap perencanaan pembangunan harus mengandung unsur-unsur pokok sebagai berikut.

- a. Kebijakan dasar atau strategi dasar rencana pembangunan. Unsur ini merupakan dasar dari seluruh rencana, yang kemudian dituangkan dalam unsur-unsur pokok perencanaan pembangunan lainnya.
- b. Kerangka rencana makro untuk menghubungkan berbagai variabel-variabel pembangunan serta implikasi hubungan tersebut.
- c. Perkiraan sumber pembangunan khususnya sumber pembiayaan pembangunan.
- d. Kerangka kebijakan yang konsisten, seperti kebijakan fiskal, penganggaran, moneter, harga, dan kebijakan sektoral lainnya. Berbagai kebijakan itu perlu dirumuskan dan dilaksanakan.
- e. Program investasi yang dilakukan secara sektoral. Penyusunan program investasi secara sektoral ini dilakukan bersama-sama dengan penyusunan rencana-rencana sasaran.
- f. Perencanaan pembangunan adalah administrasi pembangunan yang mendukung usaha perencanaan dan pelaksanaan pembangunan tersebut.

3. Macam-macam Strategi Pembangunan Indonesia

Strategi pembangunan ekonomi dikelompokkan menjadi empat bagian, yaitu strategi pertumbuhan, strategi pembangunan dengan pemerataan, strategi pembangunan, dan strategi pendekatan kebutuhan pokok. Beberapa strategi tersebut dijelaskan sebagai berikut.

a. Strategi Pertumbuhan

Inti dari konsep strategi yang pertama ini adalah sebagai berikut.

- 1) Strategi pembangunan ekonomi suatu negara akan terpusat pada upaya pembentukan modal, serta bagaimana menanamkannya secara seimbang, menyebar, terarah, dan memusat, sehingga dapat menimbulkan efek pertumbuhan ekonomi.
- 2) Pertumbuhan ekonomi akan dinikmati oleh golongan lemah melalui proses merambat ke bawah (*trickle - down - effect*), pendistribusian kembali.
- 3) Jika terjadi ketimpangan atau ketidakmerataan, hal tersebut merupakan prasyarat terciptanya pertumbuhan ekonomi.

b. Strategi Pembangunan dengan Pemerataan

Substansi dari konsep strategi ini adalah dengan ditekankannya peningkatan pembangunan melalui teknik sosial *engineering*, seperti halnya melalui penyusunan perencanaan induk dan paket program terpadu.

c. Strategi Pembangunan

Tidak sempurnanya konsep strategi pertama dan kedua mendorong para ahli ekonomi mencari alternatif lain sehingga pada tahun 1965 muncul strategi pembangunan dengan nama strategi ketergantungan. Inti dari konsep strategi ketergantungan adalah kemiskinan di negara-negara berkembang lebih disebabkan adanya ketergantungan negara tersebut dari pihak/negara lainnya.

d. Strategi Pendekatan Kebutuhan Pokok

Sasaran dari strategi ini adalah menanggulangi kemiskinan secara masal. Strategi ini dikembangkan oleh Organisasi Perburuhan

Sedunia (ILO) pada tahun 1975, yang menekankan bahwa kebutuhan pokok manusia tidak mungkin dapat dipenuhi jika pendapatan masih rendah akibat kemiskinan yang bersumber pada pengangguran. Oleh karena itu, sebaiknya usaha-usaha diarahkan pada penciptaan lapangan kerja, peningkatan kebutuhan pokok, dan sejenisnya.

BAB 7

PELAKSANAAN ADMINISTRASI PEMBANGUNAN

Konsep pembangunan menjembatani antara masalah administratif yang biasanya muncul sewaktu pelaksanaan, seperti masalah personel, keuangan, organisasi dan metode-metode kerja klasik dalam administrasi negara, dan masalah-masalah administratif yang muncul di luar pelaksanaan, seperti agen (pelaksana) perubahan.

Masalah-masalah eksternal atau administrasi pembangunan menyangkut hubungan antara masyarakat dan lingkungan. Di dalamnya terdapat masalah-masalah yang melekat pada penerapan program pembangunan.

Masalah utama yang dihadapi oleh negara-negara berkembang adalah lemahnya kemampuan birokrasi dalam melaksanakan pembangunan. Oleh karena itu, diperlukan usaha/strategi untuk

menguatkan birokrasi ini agar tercipta pembangunan yang berkelanjutan. Pelaksanaan administrasi pembangunan menjadi salah satu solusi dalam mendorong ke arah proses perubahan dan pembaharuan serta penyesuaian. Oleh karena itu, administrasi pembangunan juga merupakan salah satu pendukung perencanaan dan implementasinya.

A. Hakikat Fungsi Pelaksanaan Administrasi Pembangunan

1. Hakikat Pentingnya Administrasi

Dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor 11 tahun 1993 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, dinyatakan bahwa tujuan pembangunan nasional adalah: Mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata materil dan spiritual berdasarkan Pancasila di dalam Wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, bersatu, dan berkedaulatan rakyat dalam suasana peri kehidupan bangsa yang aman, tentram, tertib, dan dinamis serta dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka bersahabat, tertib dan damai.

Untuk mencapai keberhasilan pembangunan nasional serta terwujudnya tujuan nasional diperlukan adanya aparatur pemerintah yang penuh kesetiaan dan ketaatan pada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, negara, dan pemerintah.

Pemerintah Indonesia mengakui pentingnya administrasi, manajemen, dan organisasi dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan. Tanpa administrasi, manajemen, dan organisasi, penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan tidak akan berjalan lancar.

Administrasi merupakan hal penting, yang keberadaannya memengaruhi jalannya penyelenggaraan pemerintah dan pelaksanaan pembangunan. Oleh karena itu, pemerintah selalu berusaha untuk menyempurnakan sistem administrasi yang baik dengan seefisien dan seefektif mungkin.

2. Domain Administrasi Pembangunan

Ruang lingkup administrasi pembangunan mempunyai dua fungsi, yaitu sebagai berikut.

- a. Penyusunan kebijaksanaan penyempurnaan administrasi negara. Hal ini mencakup penyempurnaan organisasi, pembinaan lembaga yang diperlukan, penataan pegawai, penataan kerja, dan pengurusan sarana-sarana administrasi lainnya.
- b. Perumusan kebijaksanaan dan program pembangunan (untuk berbagai bidang), serta pelaksanaannya secara efektif.

Administrasi untuk pembangunan dapat pula dibagi dalam dua subfungsi, yaitu:

- a. perumusan kebijaksanaan pembangunan;
- b. pelaksanaan secara efektif.

Perumusan kebijaksanaan pembangunan berperan dalam formulasi kebijaksanaan negara/pemerintah yang dilakukan dalam proses administrasi, sekalipun legitimasinya untuk hal-hal yang penting dan merupakan hasil proses politik, sering kebijaksanaan dan program tersebut dirumuskan dalam rencana pembangunan.

Proses perumusan kebijaksanaan termasuk dalam wilayah administrasi, tetapi perumusannya menjadi wilayah disiplin ilmu lain yang bersangkutan.

Mekanisme dan tata kerja dalam proses analisis, perumusan, dan pengambilan keputusan mengenai kebijaksanaan dan program pembangunan tersebut dapat diupayakan untuk disempurnakan. Hal ini termasuk wilayah penyempurnaan administrasi yang diperlukan.

Pencapaian tujuan-tujuan pembangunan, apakah dalam arti modernisasi, pembangunan bangsa, atau pembangunan sosial ekonomi tidak mungkin terlaksana dari hasil kegiatan pemerintah saja. Oleh karena itu, salah satu fungsi lainnya yang penting dalam administrasi pembangunan ialah membangun partisipasi masyarakat.

3. Fungsi Pelaksanaan Administrasi Pembangunan

Bintoro Tjokroaminoto (1995) mengemukakan tiga fungsi administrasi pembangunan, yaitu sebagai berikut.

- a. Penyusunan kebijaksanaan penyempurnaan administrasi pembangunan, yang meliputi upaya penyempurnaan organisasi pembinaan lembaga yang diperlukan kepegawaian dan kepengurusan sarana-sarana administrasi lainnya. Hal ini disebut *the development of administration*, yang dikenal dengan istilah *administrative reform*.
- b. Perumusan kebijaksanaan dan program pembangunan dalam berbagai bidang serta pelaksanaan secara efektif. Fungsi ini disebut *the administration of development* (administrasi untuk pembangunan), yang dibagi atas dua bagian, yaitu:
 - 1) perumusan kebijaksanaan pembangunan;
 - 2) pelaksanaan kebijaksanaan pembangunan secara efektif.
- c. pencapaian tujuan-tujuan pembangunan oleh kegiatan pemerintahan dan partisipasi dari masyarakat.

Di samping ketiga fungsi tersebut, beberapa fungsi administrator pembangunan lainnya adalah sebagai berikut.

a. Unsur Pembaharu

Di negara-negara baru berkembang dibutuhkan peranan dan fungsi pemerintah yang lebih besar yang bertujuan untuk mengarahkan dan mendorong usaha-usaha pembaharuan dan pembangunan. Meskipun cara-caranya berbeda, yaitu dengan cara langsung ataupun tidak langsung, elite administratif diharapkan mempunyai peranan tidak hanya dalam penyelenggaraan fungsi pelaksanaan kehendak negara, tetapi dapat pula memberikan sumbangannya kepada kebijaksanaan yang dirumuskan sebagai kehendak politik negara. Di sinilah *elite administratif*, dan jika mungkin juga seluruh birokrasi pemerintah dapat berfungsi sebagai unsur pembaharu.

Sebagai unsur pembaharu, peranan para administrator dalam birokrasi pemerintahan secara khusus adalah mendesain strategi usaha berencana yang mendorong ke arah pembaharuan dan

pembangunan, dalam berbagai kebijaksanaan atau dalam rencana ataupun realisasi pelaksanaannya.

Unsur pembaharu dari para administrator meliputi kesediaan dan kemampuannya untuk mengadakan penyempurnaan dalam bidang administrasi pembangunan, yang tidak hanya mengusahakan kemampuan administrasi untuk mendukung tugas rutin, tetapi juga tugas-tugas pembangunan. Untuk itu, perlu dikembangkan intuisi baru atau reorientasi suatu intuisi organisasi administratif yang sudah ada sebagai dasar pertama. Hal tersebut hanya terlaksana jika memperoleh dukungan dan komitmen dari pimpinan negara sebagai pimpinan administratif tertinggi, dan memperoleh apresiasi dari para elite politik. Karena pemimpin-pemimpin departemen atau kementerian adalah jabatan politik, mereka harus bersedia menerima dan mendukung usaha penyempurnaan dan perombakan administrasi untuk mendukung tujuan pembaharuan dan pembangunan.

Perombakan dan pembaharuan mencakup orientasi dari birokrasi pemerintahan, penataan kembali struktur organisasi pemerintahan, manajemen unit pemerintahan, tata hubungan kerja antarlembaga, administrasi kepegawaian, dan tata kerja serta prosedur-prosedur.

b. Kepemimpinan

Seorang administrator harus memiliki jiwa kepemimpinan, yaitu mampu untuk meyakinkan orang lain untuk bekerja sama di bawah pimpinannya. Selain itu, administrator mampu melaksanakan fungsi-fungsi manajemen, seperti merencanakan, mengorganisasikan, menggerakkan, dan mengawasi.

Tugas-tugas tersebut tidak dapat dicapai hanya oleh pimpinan seorang diri, tetapi dengan menggerakkan orang-orang yang dipimpinya. Agar orang-orang yang dipimpin bersedia bekerja secara efektif, seorang pemimpin harus memiliki inisiatif dan kreatif serta selalu memerhatikan hubungan manusiawi.

Secara umum, tugas-tugas administrator sebagai pemimpin, yaitu melaksanakan fungsi manajerial, mendorong (memotivasi) bawahan untuk dapat bekerja dengan giat dan tekun, dan membina bawahan agar memikul tanggung jawab tugas masing-masing secara baik serta bekerja secara efektif dan efisien.

Administrator juga bertugas untuk menciptakan iklim kerja yang baik dan harmonis, menjadi penggerak yang baik, menjadi sumber kreativitas, dan menjadi wakil dalam membina hubungan dengan pihak luar.

c. Analisis dan Pembentukan Kebijakan

Seorang pemimpin, apalagi dalam kedudukan pimpinan pemerintahan yang tinggi, harus mengambil atau memutuskan suatu kebijaksanaan. Kegiatan mengambil atau memutuskan kebijaksanaan itu sering juga disebut sebagai pengambilan keputusan (*decision making*). Proses tersebut ada yang formal dan ada yang informal, dan berjalan dalam suatu lingkungan tertentu (tujuan-tujuan politik, tahap pertumbuhan ekonomi, perkembangan sosial, dan lain-lain). Dalam konteks tersebut, administrator berperan dalam mengambil, merumuskan, atau memutuskan suatu kebijaksanaan.

Proses analisis pembentukan kebijaksanaan negara atau pemerintah dapat dibagi dalam tahap-tahap berikut.

- 1) *Policy germination*: penyusun konsep pertama dari suatu kebijaksanaan.
- 2) *Policy recommendation*: rekomendasi mengenai suatu kebijaksanaan.
- 3) *Policy analysis*: berbagai informasi dan penelaahan dilakukan terhadap adanya rekomendasi suatu kebijaksanaan. Biasanya mempertimbangkan berbagai alternatif implikasi pelaksanaannya.
- 4) *Policy formulation*: formulasi atau perumusan dari kebijaksanaan yang sebenarnya.
- 5) *Policy decision* atau *policy approval*: pengambilan keputusan atau persetujuan formal terhadap suatu kebijaksanaan.
- 6) *Policy implementation*: pelaksanaan kebijaksanaan.
- 7) *Policy evaluation*: dengan mengikuti secara berkala, ataupun suatu waktu tertentu.

Untuk memudahkan proses analisis dan pembentukan kebijaksanaan, Bintoro membagi substansi kebijaksanaan negara/pemerintah dalam lima kelompok, yaitu:

- 1) analisis dan pembentukan kebijaksanaan tujuan pembangunan nasional jangka jauh, dan dasar-dasar bagi kegiatan usaha negara dan masyarakat yang penting;
- 2) analisis dan pembentukan kebijaksanaan tujuan pembangunan jangka menengah;
- 3) analisis dan pembentukan kebijaksanaan pembangunan atau program tahunan;
- 4) analisis dan pembentukan kebijaksanaan negara/pemerintah dalam rangka melaksanakan pemerintahan;
- 5) analisis dan pembentukan kebijaksanaan dalam rangka pelaksanaan pembangunan, terutama masalah-masalah jangka pendek, di Indonesia ditujukan untuk menjaga stabilitas di berbagai bidang.

B. Pelaksanaan Administrasi Pembangunan di Indonesia

1. Hakikat Pelaksanaan Administrasi Pembangunan

Administrasi pembangunan di Indonesia dilaksanakan oleh pemerintah berdasarkan petunjuk MPR yang dituangkan dalam GBHN. Administrasi pembangunan diharapkan dapat mendukung proses pembangunan dan menghasilkan pertumbuhan pada tingkat memadai sehingga pembangunan dapat dikatakan berhasil.

Berdasarkan teori ekonomi (pertumbuhan dihasilkan oleh investasi), administrasi pembangunan juga harus mampu merangsang niat menabung masyarakat melalui kegiatan ekonomi. Rangsangan tersebut dilakukan melalui kebijaksanaan makro, sektoral, dan regional yang memberikan pengaruh, bimbingan, dan dukungan pada kegiatan ekonomi masyarakat.

2. Teknis Pelaksanaan Administrasi Pembangunan

Teknis pelaksanaan administrasi pembangunan di Indonesia adalah sebagai berikut.

- a. Sistem Perencanaan Pembangunan
Sistem perencanaan pembangunan di Indonesia, terdiri atas:
 - 1) perencanaan menurut jangkauan jangka waktu;
 - 2) perencanaan menurut dimensi pendekatan koordinasi;
 - 3) perencanaan menurut proses.
- b. Sistem Pembiayaan Pembangunan
Sistem pembiayaan pembangunan, dibedakan atas:
 - 1) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN);
 - 2) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).
- c. Pelaksanaan Proyek Pembangunan
- d. Sistem Pemantauan dan Evaluasi Kinerja
- e. Pengawasan Pembangunan
Pengawasan pembangunan dilakukan oleh tiga pihak, yaitu:
 - 1) pengawasan fungsional yang dilakukan oleh Aparat Pengawasan Fungsional Pemerintah (APFP) dan Aparat Pengawasan Eksternal Pemerintah (APEP);
 - 2) pengawasan melekat;
 - 3) pengawasan masyarakat.

3. Hubungan Aparatur Pemerintah dan Pelaksanaan Administrasi Pembangunan di Indonesia

Peran aparatur pemerintah dalam pelaksanaan administrasi pembangunan adalah sebagai penentu dan pelaksana administrasi pembangunan. Peran aparatur pemerintah dalam pelaksanaan administrasi pembangunan sesuai dengan falsafah kepemimpinan dan manajemen bangsa Indonesia, yaitu; *“ing ngarso sung tulodo, ing madyo mangun karso, dan tut wuri Handayani”*.

Untuk menyelaraskan aparatur pemerintah dan pelaksanaan administrasi pembangunan di Indonesia perlu dikembangkan ide-ide baru mengenai aparatur pemerintahan.

Pakar administrasi pembangunan mengembangkan sejumlah paradigma baru aparatur pemerintahan, yaitu sebagai berikut.

- a. Berdaya guna: mampu memanfaatkan dana, daya, sarana, prasarana, dan sumber daya manusia yang jumlahnya terbatas.
- b. Berhasil guna: mampu memanfaatkan dana, sarana, prasarana, dan sumber daya manusia yang telah dialokasikan dengan hasil yang optimal.
- c. Produktif: mampu memperoleh hasil yang maksimal dengan menggunakan masukan yang minimal.
- d. Bersih: bebas dari kecurangan.
- e. Berwibawa: kemampuan memberikan pelayanan yang cepat, aman, dengan prosedur yang sederhana, tetapi bersahabat.
- f. Profesional: mengetahui seluk-beluk tugas dan segala implikasi.
- g. Kreatif: mempunyai ide-ide untuk meningkatkan produktivitas kerja.
- h. Inovatif: mempunyai sifat untuk selalu mencari, menemukan, dan menggunakan cara kerja baru, metode kerja baru, dan teknik baru dalam tugas dan pekerjaannya.
- i. Transparan: terbuka dalam perumusan kebijaksanaan, pengambilan keputusan, dan lain-lain.
- j. Peka: mampu melakukan deteksi secara dini terhadap berbagai hal yang terjadi.
- k. Antisipatif dan proaktif: mampu mengenali sifat, jenis, dan bentuk perubahan yang terjadi dan mengantisipasinya secara dini.
- l. Mempunyai misi: pemimpin yang berorientasi pada masa depan.

Dalam administrasi pembangunan, aparat pemerintah memegang kendali dalam pelaksanaannya. Artinya, aparat pemerintah memiliki peran yang sangat penting dalam mencapai keberhasilan pelaksanaan administrasi pembangunan. Sekalipun demikian, semua upaya dari pemerintah tidak akan berarti tanpa adanya partisipasi dari masyarakat. Peran aparat pemerintah bertugas melaksanakan proses perbaikan/perubahan suatu negara menuju keadaan yang lebih baik, khususnya di negara Indonesia.

Salah satu tugas penting aparat pemerintah adalah mendorong setiap kegiatan masyarakat yang bersifat membangun.

Selain itu, pemerintah harus mengupayakan agar hasil pembangunan dapat dinikmati oleh setiap lapisan masyarakat, tidak hanya memberi kemakmuran pada beberapa pihak. Hal ini bertujuan untuk mencapai suatu pembangunan optimal. Pembangunan optimal dilakukan melalui perbaikan aparat dan pelaksanaan dari pemerintah.

Masalah yang muncul sebagai penghalang pelaksanaan administrasi pembangunan adalah kurangnya kesadaran kualitas aparat pemerintah, baik kualitas moral maupun kualitas pengetahuan akademik. Selain itu, hambatan juga muncul dari pengelolaan pemerintahan yang kurang baik dan struktur organisasi pemerintahan yang belum sesuai dengan kondisi suatu negara.

C. Peranan Aparatur Pemerintah dalam Pelaksanaan Administrasi Pembangunan di Indonesia

1. Pengenalan Peran dan Aparatur Pemerintahan serta Administrasi Pembangunan

Peran aparat pemerintah dalam pelaksanaan administrasi pembangunan mengacu pada pengaruh yang diberikan oleh para aparat negara terhadap proses pelaksanaan administrasi pembangunan melalui tingkah, perilaku, dan tanggung jawab terhadap tugas yang telah dibebankan. Dalam hal ini dibutuhkan aparat pemerintah yang mumpuni untuk membawa administrasi pembangunan ke dalam peran pentingnya, dalam bentuk pelayanan kepada masyarakat.

2. Bentuk Peranan Pemerintahan

Peranan pemerintah dibagi menjadi empat bentuk, yaitu:

- a. penjaga keamanan dan ketertiban dalam perkembangan;
- b. abdi sosial dari keperluan-keperluan yang perlu diatur dalam masyarakat;
- c. pendorong inisiatif usaha pembaruan dan pembangunan masyarakat (*entrepreneur*);

- d. unsur pendorong pembangunan/pembaharuan (*development agent*).

Untuk menjalankan fungsi-fungsi tersebut, pemerintah memiliki alat untuk mewujudkan cita-cita pembangunan yang dinamakan dengan aparatur pemerintah. Aparatur pemerintah adalah alat pemerintah untuk menjalankan semua tugas pemerintahan untuk tujuan kesejahteraan masyarakat.

Aparat pemerintah terstruktur dalam sebuah organisasi administratif pemerintahan, yaitu alat birokrasi untuk mencapai tujuan nasional dan tujuan pemerintahan.

3. Klasifikasi Aparatur Pemerintahan

Klasifikasi aparatur pemerintah berdasarkan fungsinya dalam suatu negara terdiri atas empat macam, yaitu:

- a. pemerintah pusat;
- b. pemerintah daerah;
- c. unit organisasi di bawah naungan pemerintah, misalnya pembinaan koperasi dan program pembangunan masyarakat desa;
- d. organisasi badan-badan otonomi, misalnya perusahaan negara.

D. Organisasi (Pemerintah Berikut Birokrasi) bagi Pembangunan

Pelaksanaan pembangunan di suatu negara akan berjalan dengan baik jika dikelola dan diatur oleh sebuah organisasi yang baik. Demikian pula, pemerintah beserta lembaga-lembaga lain yang berhubungan dengan pemerintah.

Birokrasi

Birokrasi bertujuan untuk mengorganisasikan secara teratur pekerjaan yang harus dilakukan oleh banyak orang. Birokrasi bertujuan untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar dengan cara mengoordinasikan secara sistematis (teratur) pekerjaan

dari banyak orang. Dalam perumusan lain disebutkan bahwa birokrasi adalah tipe organisasi yang dipergunakan pemerintah modern untuk pelaksanaan berbagai tugas-tugasnya yang bersifat spesialisasi, dilaksanakan dalam sistem administrasi dan khususnya oleh aparatur pemerintah.

Dalam administrasi pembangunan, perhatian perlu diberikan terhadap peranan birokrasi di dalam suatu masyarakat yang mengadakan perubahan ke arah pembaharuan. Birokrasi dapat menjadi kekuatan yang baik untuk pertumbuhan sebagai hasil pelaksanaan kegiatan yang baik untuk pertumbuhan yang efisien, tetapi birokrasi juga dapat menjadi alat yang menghambat perubahan.

Menurut Blaud, birokrasi dapat menjadi penghambat perubahan sosial jika yang lebih menonjol adalah sikap ritualis. Sikap birokrasi tersebut adalah mengembangkan standar dan prosedur tata kerja dan memerinci kewenangan secara detail, kemudian melaksanakannya secara ketat.

Pada pihak lain, birokrasi dapat menjadi alat bagi pembaharuan jika tujuan organisasi diarahkan bagi strategi pembaharuan dan pembangunan. Selain itu, elite birokrasi bersikap mudah menerima pemikiran-pemikiran pembaharuan dan pembangunan. Dengan demikian, birokrasi adalah alat untuk merealisasikan pembangunan sosial ekonomi karena tujuan perubahan tersebut dalam masyarakat perlu dilembagakan dalam bentuk birokrasi. Selanjutnya, dengan adanya teknorasi, birokrasi mendapatkan darah baru dalam bentuk penggunaan teknologi ilmu untuk memanipulasikan proses perubahan dan pembangunan yang juga dilembagakan dalam birokrasi.

B A B 8

ADMINISTRASI KEPEGAWAIAN UNTUK PEMBANGUNAN

Sumber daya manusia merupakan unsur yang esensial dan modal dasar dalam pembangunan nasional. Aparatur negara yang memiliki sikap pengabdian, kualitas 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 ditingkatkan melalui rangkaian pembinaan sumber daya manusia dan penyempurnaan administrasi kepegawaian. Cakupan pembinaan tersebut meliputi penyempurnaan sistem penentuan formasi dan pengadaan, pembinaan karier, pendidikan dan pelatihan, penggajian, pengelolaan tunjangan dan kesejahteraan, serta pengelolaan administrasi PNS.

A. Hakikat Kepegawaian untuk Pembangunan

1. Pengertian Administrasi Kepegawaian

Menurut F.X. Soedjadi (1995), administrasi kepegawaian adalah proses kegiatan yang harus dilakukan oleh setiap pemimpin agar tujuan organisasi tercapai secara seimbang sesuai dengan sifat, hakikat, dan fungsi organisasi serta sifat dan hakikat para karyawan/ anggotanya.

Menurut M. Manullang, manajemen kepegawaian adalah seni atau ilmu perencanaan, pelaksanaan, dan pengontrolan tenaga kerja untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan terlebih dahulu dengan meninggalkan keputusan hati pada diri pekerja. Dengan arti lain, manajemen kepegawaian adalah ilmu yang mempelajari cara memberikan fasilitas untuk mengembangkan kemampuan dan rasa partisipasi pekerja dalam suatu kesatuan aktivitas demi tercapainya tujuan.

2. Status Kepegawaian

Pada hakikatnya penggunaan istilah pegawai atau pekerja, kepegawaian atau ketenagakerjaan secara yuridis tidak mempunyai perbedaan arti berkaitan dengan kehadirannya di dalam suatu perusahaan, hanya berbeda lingkungan penggunaannya.

UU No. 8 tahun 1947 jo UU No. 43 tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dalam Pasal 1 butir (a), mengemukakan bahwa yang dimaksud dengan pegawai (negeri) adalah orang yang memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas negara dalam suatu jabatan dan digaji menurut perundang-undangan yang berlaku. Menurut UU 7/1987 butir d pekerja adalah tenaga kerja yang bekerja pada perusahaan dan menerima upah. Pengertian tenaga kerja menurut UU 14/1 969 tentang ketentuan-ketentuan pokok mengenai tenaga kerja Pasal 1 ialah orang yang mampu melakukan pekerjaan baik di dalam maupun di luar hubungan kerja guna menghasilkan jasa atau barang untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

a. Pegawai Percobaan

Pegawai percobaan biasanya merupakan status pegawai yang tergolong masih baru, baik lingkungan lembaga pemerintah maupun lingkungan lembaga swasta.

Status pegawai percobaan disandang selama pegawai yang bersangkutan masih dalam masa percobaan. Nama status kepegawaian di lembaga pemerintah berbeda dengan status kepegawaian di lembaga swasta. Dalam lingkungan lembaga pemerintah, pegawai dengan status percobaan ini sering disebut calon pegawai negeri sipil (CPNS). Batas waktu masa percobaan ini berkisar antara satu hingga dua tahun dengan gaji 80% gaji pokok, menurut PP 7/1978. Dalam lingkungan lembaga swasta, status pegawai percobaan ini sering disebut pekerja atau karyawan percobaan. Menurut UU 12/1964 tentang Pemutusan Hubungan Kerja, masa percobaan karyawan swasta tidak boleh lebih dari tiga bulan.

Secara hukum, pegawai dengan status percobaan mempunyai kedudukan yang lemah di lembaga pemerintah ataupun di lembaga swasta. Apabila ia melakukan kesalahan, hubungan kerja dengan pihak perusahaan dapat langsung diputuskan tanpa syarat. Akan tetapi, apabila dalam masa percobaan itu hasilnya bagus atau memuaskan, masa percobaan tiga bulan untuk lembaga swasta dan satu sampai dua tahun untuk lembaga pemerintah, masa percobaan yang telah ditentukan akan dihitung sebagai masa kerja. Pada umumnya, gaji atau upah dihitung berdasarkan waktu, harian, atau bulanan.

b. Pegawai Harian

Pegawai harian adalah orang yang bekerja pada suatu instansi, pada lingkungan lembaga pemerintah ataupun lembaga swasta. Pegawai dengan status ini digaji satu hari sekali, dua hari sekali, seminggu sekali, atau dua minggu sekali bergantung pada kesepakatan awal. Biasanya pegawai dengan status ini berlaku asas *no work no pay*, tidak bekerja, tidak ada upah.

Pegawai dengan status harian dapat dibedakan menjadi pegawai harian lepas, pegawai harian sementara, dan pegawai harian tetap. Secara hukum, pegawai harian lepas mempunyai kedudukan yang

sangat lemah sehingga pemutusan hubungan kerja oleh perusahaan dapat dilakukan dengan mudah dan tanpa syarat. Akan tetapi, status hukum ini dapat berubah lebih kuat apabila pekerjaan yang dilakukan oleh pekerja harian lepas itu tidak dapat dipisahkan dengan eksistensi perusahaan yang bersangkutan, dan dapat dibuktikan bahwa pegawai ini telah mempunyai masa kerja secara terus-menerus sampai lebih dari atau sama dengan satu, dua, atau tiga tahun.

Berbeda dengan pegawai harian lepas, pegawai harian sementara mempunyai kedudukan hukum yang lebih kuat dan cenderung dapat ditingkatkan menjadi pegawai tetap. Sekalipun demikian, pada beberapa perusahaan, nasib pegawai ini hampir sama dengan pegawai harian lepas, sewaktu-waktu hubungan kerjanya dapat diputus. Secara harfiah, pegawai sementara menunjukkan pengertian bahwa ia akan dipekerjakan pada perusahaan untuk sementara.

Pegawai harian tetap mempunyai kedudukan yang lebih kuat dibandingkan dengan pegawai harian lepas dan pegawai harian sementara. Pada umumnya, pegawai harian tetap mempunyai masa kerja relatif lama dibandingkan dengan pegawai harian lepas ataupun pegawai harian sementara. Pegawai harian tetap merupakan peningkatan status dari pegawai harian lepas. Pekerjaan pegawai harian tetap disebut sebagai pekerjaan yang bersifat organik karena pekerjaan yang dilakukan oleh pegawai harian tetap merupakan pekerjaan yang tidak dapat dipisahkan dari eksistensi perusahaan yang bersangkutan.

c. Pegawai Bulanan

Pegawai bulanan adalah orang yang bekerja pada suatu lembaga atau perusahaan, baik negara maupun swasta, dengan menerima upah berdasarkan waktu setiap bulan sekali. Dengan status ini, upah pegawai tidak berdasarkan jumlah hari kerja, tetapi upah dibayarkan sama, yaitu sebulan. Meskipun pegawai tersebut tidak masuk kerja selama satu bulan karena libur atau alasan lain, jumlah upah yang dibayarkan tetap sama dengan pegawai yang bekerja selama satu bulan.

Pegawai bulanan pada umumnya pegawai tetap, kecuali pegawai di lingkungan lembaga pemerintah sebagaimana diatur dalam PP 7/1 977 tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil dalam status CPNS. Pada beberapa perusahaan, status pegawai bulanan itu merupakan peningkatan dari status pegawai harian tetap, setelah dipenuhi persyaratan tertentu.

Pada beberapa perusahaan besar, pegawai bulanan juga diberi hak pensiun, yang besarnya bergantung pada kemampuan perusahaan yang bersangkutan. Adapun bagi pegawai negeri sipil hak pensiun diatur dalam UU 32/1969 tentang pensiun pegawai negeri sipil. Berdasarkan UU 32/1969, pegawai negeri sipil yang diberhentikan dengan hormat berhak memperoleh uang tunggu, apabila umur dan masa kerja yang disyaratkan belum dapat dipenuhi.

d. Pegawai Borongan

Pegawai borongan adalah pegawai yang bekerja pada suatu lembaga atau perusahaan, baik negara maupun swasta, dengan menerima upah berdasarkan hasil kerja yang dicapainya. Oleh karena itu, jumlah upah pegawai ini kadang lebih besar atau lebih kecil dari upah rata-rata yang diterimanya setiap hari.

Kedudukan hukum pegawai borongan dalam hubungannya dengan perusahaan tidak berbeda dengan kedudukan hukum pegawai harian ataupun bulanan. Dengan demikian, hak dan kewajiban pegawai borongan sama dengan hak dan kewajiban pegawai harian dan bulanan.

e. Pegawai Musiman

Pegawai musiman adalah orang yang bekerja pada suatu lembaga atau perusahaan, baik negara maupun swasta selama jangka waktu tertentu. Pegawai musiman banyak dijumpai di perusahaan yang kegiatan operasionalnya bersifat musiman, misalnya perusahaan perkebunan, garam, soda, dan sebagainya.

Sesuai dengan macam pekerjaan yang dilakukan, upah yang diterima pegawai musiman dapat bersifat borongan, harian, ataupun bulanan.

Pada beberapa perusahaan tertentu, pegawai musiman dapat bekerja pada perusahaan yang bersangkutan pada tahun-tahun berikutnya, selama hubungan pegawai dengan perusahaan tidak terputus. Dengan sistem hubungan kerja seperti itu, pegawai musiman juga mempunyai hak untuk memperoleh pensiun dan hak-hak lain seperti yang diperoleh pegawai harian atau pegawai tetap. Besarnya pensiun diperhitungkan berdasarkan lama kerja yang dimiliki setiap tahunnya.

3. Sistem Kepegawaian

Pegawai merupakan faktor yang sangat penting dalam suatu perusahaan, baik perusahaan negara maupun perusahaan swasta. Sekalipun canggihnya teknologi saat ini, tanpa kehadiran pegawai, tidak berarti apa-apa. Berbagai sistem kepegawaian yang digunakan untuk mencari pegawai adalah sebagai berikut.

a. Sistem Kawan (*Patronage System*)

Sistem kawan merupakan sistem kepegawaian yang bersifat subjektif, artinya pengangkatan seorang pegawai berdasarkan hubungan pribadi antara pihak yang mengangkat dengan pihak yang diangkat. Sistem kepegawaian subjektif ini dapat dibedakan menjadi sistem pengangkatan yang bersifat politis dan sistem pengangkatan yang bersifat nonpolitik.

Sistem yang bersifat politis dikenal dengan istilah *spoil system*, diambil dari *war* (semua rampasan perang menjadi milik yang menang). Menurut sistem ini, pengangkatan seseorang didasarkan atas jasanya terhadap kemenangan partai. Adapun sistem kepegawaian yang bersifat nonpolitik biasa dikenal dengan istilah "nepotisme". Kata nepotisme berasal dari kata Inggris *nepotism*, yang akar katanya *nepos* atau kemenakan.

b. Sistem Kecakapan (*Merit System*)

Berbeda dengan sistem kawan yang bersifat subjektif, sistem kecakapan bersifat objektif. Pengangkatan seorang pegawai didasarkan pada kecakapan yang dimiliki. Ukuran awal untuk mengetahui kecakapan seorang calon pegawai, antara lain ijazah yang dimiliki atau hasil tes yang dicapainya.

Dalam praktik kepegawaian, sistem ini bukan hanya dipergunakan pada pengangkatan pertama seorang pegawai, tetapi juga pada proses kepegawaian berikutnya, antara lain untuk menentukan kenaikan gaji, kenaikan tingkat, dan sebagainya.

c. **Sistem Karier (*Career System*)**

Menurut sistem karier ini, seseorang diterima menjadi pegawai karena pertimbangan kecakapan. Kesempatan untuk mengembangkan bakat serta kecakapan terbuka selama pegawai mampu bekerja. Pangkatnya pun dapat dinaikkan setinggi mungkin. Sistem ini merupakan konsekuensi logis dari sistem kepegawaian yang berdasarkan kecakapan.

4. **Sistem Penggajian**

Penggajian merupakan hal yang wajib diberikan kepada pekerja, baik sebelum maupun setelah pekerjaan diselesaikan.

a. **Upah atau Gaji**

Apabila seseorang melakukan pekerjaan bagi orang lain, penghasilan yang diperolehnya disebut gaji atau upah. Kata “gaji” dan “upah” sesungguhnya berbeda, sekalipun bagi seorang pegawai mempunyai arti yang sama, yaitu imbalan atas hasil pekerjaan yang telah dilakukannya untuk orang lain.

Perbedaan penggunaan istilah upah atau gaji banyak ditentukan oleh status lembaga atau perusahaan yang bersangkutan. Istilah gaji dipergunakan di lingkungan lembaga pemerintah atau perusahaan negara, sedangkan istilah upah banyak dipergunakan di lingkungan perusahaan swasta.

F.X. Soedjadi (1997), dalam bukunya *Pokok-pokok Manajemen Kepegawaian* menyebutkan, upah adalah jumlah seluruh uang yang ditetapkan dan diterimakan seseorang sebagai pengganti jasa yang telah dikeluarkan oleh tenaga kerja selama jangka waktu tertentu dan dengan syarat tertentu. Adapun gaji adalah jumlah uang yang ditetapkan dan diterimakan sebagai pengganti jasa bagi pemanfaatan tenaga kerja dengan tugas-tugas yang sifatnya lebih konstan.

Selanjutnya, F.X. Soedjadi (1997) menegaskan bahwa, untuk mendorong semangat kerja pegawai dan gaji, pemimpin harus memakai dasar-dasar yang tepat. Adapun dasar-dasar tersebut, yaitu sebagai berikut.

- 1) Gaji yang sama harus diberikan untuk pekerjaan yang sama pula (*equal pay for equal work*).
- 2) Gaji atau upah minimum harus mencukupi kebutuhan hidup sehari-hari pekerja atau pegawai beserta keluarganya.
- 3) Perbedaan yang mencolok antara gaji di kantor-kantor pemerintah dan gaji di perusahaan swasta atau perusahaan negara harus dihindarkan sebab akan menimbulkan kegoncangan dan tendensi berpindahannya pegawai ke tempat-tempat yang memberi gaji lebih tinggi.

b. **Sistem Pengupahan atau Penggajian**

Pengupahan merupakan salah satu hal terpenting yang harus ada dalam suatu perusahaan. Tanpa adanya pengupahan, konsekuensinya adalah pekerja atau pegawai dalam dunia ini tidak akan pernah ada. Sistem pengupahan dapat dibagi menjadi empat golongan, di antaranya sebagai berikut.

1) **Sistem Pengupahan Menurut Waktu**

Sistem pengupahan menurut waktu merupakan sistem pengupahan yang didasarkan atas jumlah waktu para pekerja bekerja. Hasil pekerjaan tidak menjadi ukuran khusus. Oleh karena itu, dalam sistem ini, pekerja cenderung tidak mempunyai daya dorong yang mengarah kepada perubahan yang lebih baik.

2) **Sistem Pengupahan Menurut Hasil Kerja**

Dalam sistem ini, pengupahan didasarkan atas hasil kerja dari masing-masing pekerja. Dengan sistem ini, pekerja akan cenderung lebih giat dalam bekerja, karena siapa yang banyak menghasilkan hasil produksi maka upahnya semakin besar.

3) **Sistem Pengupahan Menurut Standar Waktu**

Dengan sistem ini, upah dibayarkan berdasarkan waktu yang telah ditetapkan dalam menyelesaikan pekerjaan. Upah dalam sistem

ini pada umumnya berbentuk premi atau bonus, di samping upah yang telah ditetapkan.

4) Sistem Pengupahan Menurut Kerja Sama Pengusaha dan Pekerja

Sistem ini meliputi pembagian keuntungan yang pembayarannya dilakukan kemudian sebagai tambahan atau dikombinasikan dengan sistem pembayaran upah lainnya. Sistem ini disebut tunjangan (*fringe benefits*) atau pembayaran tidak langsung.

B. Proses Penerimaan Tenaga Kerja

1. Penarikan Tenaga Kerja

Pencarian atau penarikan tenaga kerja dilakukan setelah diketahui kualifikasi yang harus dimiliki tenaga kerja yang akan dicari, antara lain menyangkut pengetahuan, pengalaman, dan kepribadian.

2. Sumber-sumber Tenaga Kerja

Sumber tenaga kerja dibagi menjadi dua macam, yaitu sumber tenaga kerja dari dalam perusahaan dan dari luar perusahaan. Sumber tenaga kerja dari dalam perusahaan berasal dari pegawai perusahaan tersebut. Adapun sumber dari luar, antara lain:

- a. teman pegawai perusahaan;
- b. badan penempatan tenaga;
- c. lembaga pendidikan.

3. Seleksi dan Orientasi

Seleksi dimaksudkan untuk memilih bibit-bibit unggul. Pada umumnya, seleksi dilaksanakan apabila pendaftar lebih dari jumlah lowongan yang tersedia dalam perusahaan.

Setelah lolos seleksi, pegawai tersebut harus mengikuti orientasi. Orientasi ini bertujuan untuk menyesuaikan pekerja/pegawai baru kepada lingkungan perusahaan.

C. Pembinaan dan Keamanan Tenaga Kerja

Salah satu pembinaan yang diberikan kepada tenaga kerja, yaitu keamanan agar pegawai dan perusahaan merasa lebih tenteram dan lebih aman.

Program keamanan dan keselamatan kerja dapat dilakukan dalam bentuk Panitia Pembina Keselamatan Kerja (*Safety Committee*). Faktor-faktor keselamatan dan keamanan kerja yang harus diperhatikan oleh Panitia Pembina Keselamatan Kerja, antara lain sebagai berikut.

1. Tata Ruang Kerja

Tata ruang harus mencegah timbulnya gangguan keamanan kerja bagi semua pegawai. Misalnya, penempatan barang berbahaya pada tempat yang aman, lintasan jalan yang sering dipergunakan untuk berjalan diberi tanda khusus, dan sebagainya.

2. Pakaian Kerja

Dalam hal pakaian, para pegawai sebaiknya memakai pakaian yang tidak terlalu longgar, sepatu dengan hak yang rendah, dan lain-lain.

Selain itu, ada pula alat pelindung diri keselamatan kerja, seperti kaca mata, sepatu pengaman, dan sarung tangan.

3. Lingkungan Kerja

Ciptakan lingkungan kerja yang kondusif, seperti udara yang sejuk, tidak bising, cahaya yang cukup, juga warna ruangan yang dapat membangkitkan semangat bagi para pegawai.

D. Produktivitas Kerja

1. Makna Produktivitas Kerja

Pengertian atau makna produktivitas pada umumnya lebih dikaitkan dengan produksi dan ekonomi, manusiawi (sosiologi), dan falsafah hidup.

Menurut Luis Saburin (1999), pada *Asia Productivity Congress*, produktivitas adalah rasio antara hasil produksi (*output*) dan seluruh biaya produksi (*input*).

R. Saint Paul (1997) menyatakan bahwa definisi produktivitas sangat sederhana, yaitu perbandingan antara hasil yang diproduksi dan jumlah kerja yang dikeluarkan untuk memproduksinya atau dalam pengertian lebih umum, yaitu rasio antara kepuasan yang dikehendaki dan pengorbanan yang dilakukan.

George J. Washnis (1967), dalam bukunya *Productivity Improvement Handbook* menyatakan bahwa produktivitas mengandung dua konsep, yaitu efisiensi dan efektivitas. Efisiensi mengukur tingkat sumber daya, baik manusia, keuangan, maupun alam, yang dibutuhkan untuk memenuhi tingkat pelayanan yang dikehendaki, sedangkan efektivitas mengukur hasil dan mutu pelayanan yang dicapai.

2. Faktor-faktor yang Memengaruhi Produktivitas Kerja

a. Keterampilan

Keterampilan atau kemampuan pegawai dalam melaksanakan pekerjaan dan tugasnya merupakan faktor yang memegang peranan penting dalam memperoleh hasil sesuai yang diharapkan. Kemampuan dan kecakapan kerja ini diperoleh karena bakat, pengetahuan, dan pengalaman yang dimiliki pegawai.

Keterampilan tidak hanya berasal dari bakat, tetapi juga dari pelatihan dan pendidikan yang didapatnya. Oleh karena itu, manajer kepegawaian harus menyiapkan program pendidikan dan pelatihan sesuai dengan pendidikan atau kemampuan yang dimiliki pegawai atau pekerja.

b. Kesiediaan Pegawai untuk Melaksanakan Tugas dengan Penuh Semangat dan Tanggung Jawab

Hal ini akan terwujud apabila pegawai atau pekerja merasakan kebutuhan hidupnya, baik fisik maupun nonfisik, relatif terpenuhi. Kebutuhan hidup pegawai yang sangat penting adalah sebagai berikut.

- 1) Kebutuhan hidup yang bernilai psikologis, yaitu:
 - a) kebutuhan rasa aman (*a sense of security*);
 - b) kebutuhan perasaan berhasil (*a sense of success*);
 - c) kebutuhan untuk diperlakukan sebagai teman sejawat/warga (*a sense of belongingness*).
- 2) Kebutuhan hidup yang bernilai ekonomis dan bersifat fisik

Kebutuhan ini merupakan bentuk kebutuhan yang dapat dinilai dengan uang atau fasilitas untuk memperoleh uang. Kebutuhan ini adalah upah, jaminan sosial, dan berbagai tunjangan dan insentif dalam bentuk uang atau sesuatu yang dapat dinilai dengan uang.

Adapun kebutuhan yang bersifat fisik yang memungkinkan pegawai bersedia bekerja dengan penuh semangat adalah tata ruang kerja, pakaian kerja, alat pelindung diri, dan lingkungan kerja, seperti udara, suara, cahaya, warna, serta bahan-bahan dan alat-alat kerja yang dipergunakan dalam perusahaan.

Menurut Alex S. Nitisemito (1995), dalam bukunya *Manajemen Personalia*, cara untuk meningkatkan semangat dan gairah kerja pegawai, yaitu:

- a) memberi gaji yang cukup;
- b) memerhatikan kebutuhan rohani pegawai;
- c) menciptakan suasana santai;
- d) memerhatikan harga diri pegawai;
- e) menempatkan posisi pegawai pada posisi yang tepat;
- f) memberi kesempatan untuk maju;
- g) memupuk perasaan aman menghadapi masa depan;
- h) mengusahakan loyalitas pegawai;
- i) mengajak berunding para pegawai;
- j) memberi insentif secara terarah;
- k) memberi fasilitas yang menyenangkan.

E. Pemutusan Hubungan Kerja dan Pensiun

1. Hakikat Pemutusan Hubungan Kerja dan Pensiun

Pemutusan hubungan kerja dapat dilakukan dengan cara hormat dapat juga dengan cara tidak hormat. Pemutusan kerja dengan hormat biasanya diberikan apabila pemutusan kerja dilakukan di luar kesalahan pekerja. Sebaliknya, pemutusan kerja dengan predikat “dengan tidak hormat” diberikan apabila dilakukan karena kesalahan pekerja. Begitu pula, dalam hal pensiun.

2. Alasan Pemutusan Hubungan Kerja dan Pensiun

1. Pemutusan hubungan kerja kepada pegawai/pekerja karena keinginan pengusaha disebabkan oleh hal-hal berikut:
 - a. tidak cakap dalam masa percobaan;
 - b. adanya alasan-alasan mendesak;
 - c. sering mangkir;
 - d. ditahan oleh alat negara;
 - e. dihukum oleh hakim;
 - f. sering sakit;
 - g. berusia lanjut;
 - h. pengurangan tenaga kerja.
2. Pemutusan hubungan kerja kepada pegawai/pekerja karena keinginan pekerja disebabkan oleh hal-hal berikut:
 - a. tidak sesuai dengan situasi dan kondisi perusahaan;
 - b. pindah perusahaan karena mengikuti keluarga;
 - c. bekerja karena alasan mendesak.
3. Pemutusan hubungan kerja kepada pegawai/pekerja karena alasan lain yang disebabkan oleh hal-hal berikut:
 - a. meninggal dunia;
 - b. perjanjian kerja berakhir;
 - c. pekerjaan telah selesai.

3. Pensiun

Secara umum, pensiun berarti jaminan hari tua yang diberikan sebagai balas jasa terhadap pegawai/pekerja yang telah bertahun-tahun mengabdikan kepada negara atau perusahaan.

Sebenarnya program pensiun bukan hanya menguntungkan pihak pegawai atau pekerja, tetapi juga menguntungkan pihak perusahaan itu sendiri. Pekerja merasa diuntungkan karena mempunyai jaminan hari tua yang dapat digunakan untuk mencukupi kebutuhan di masa tua.

Pihak perusahaan juga merasa diuntungkan karena pihak perusahaan mendapatkan hasil dari produktivitas pekerja yang diharapkan. Hal ini disebabkan pekerja yang mendapat jaminan pensiun akan bekerja secara optimal sehingga hasil pekerjaannya pun sesuai yang diharapkan oleh pihak perusahaan. Selain itu, program pensiun juga dapat menguntungkan masyarakat apabila dana pensiun perusahaan dikelola oleh asuransi sosial.

B A B 9

ADMINISTRASI PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN

A. Hakikat Administrasi Pembiayaan Pembangunan

1. Pengertian Administrasi Pembiayaan

Menurut Badrudin, dkk. (2004: 62), administrasi pembiayaan adalah pengelolaan biaya yang berhubungan dengan pendidikan mulai tingkat perencanaan sampai pengukuran biaya yang efisien. Adapun menurut Masyhud (2005: 187), administrasi pembiayaan memiliki dua pengertian, yaitu secara sempit dan secara luas. Pengertian secara sempit, administrasi pembiayaan adalah tata pembukuan yang berfungsi untuk pencatatan keluar masuknya keuangan untuk membiayai suatu kegiatan organisasi kerja yang berupa tata usaha.

Pengertian secara luas, administrasi pembiayaan adalah kebijakan dalam pengadaan keuangan untuk mewujudkan kegiatan kerja yang berupa perencanaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban suatu lembaga terhadap penyandang dana, baik individual maupun lembaga.

Administrasi keuangan adalah kegiatan yang dilakukan oleh seorang pemimpin dalam menggerakkan para pejabat yang bertugas dalam bidang keuangan untuk menggunakan fungsi manajemen keuangan, meliputi perencanaan atau penganggaran, pencatatan, pengeluaran, serta pertanggungjawaban.

Pada hakikatnya, administrasi pembiayaan berkaitan erat dengan manajemen pembangunan. Oleh karena itu, sebagian orang berpendapat bahwa pengelolaan atau manajemen itu sama dengan administrasi sehingga istilah manajer dan administrator itu sama.

2. Dasar Hukum Administrasi Pembiayaan

Menurut Syarifudin (2005: 89), dasar hukum yang digunakan dalam pengelolaan keuangan terdiri atas dua macam, yaitu sebagai berikut.

a. Dasar Hukum Keuangan Negara

Dasar Hukum yang digunakan dalam pengelolaan keuangan negara, yaitu:

- 1) UUD 1945 khususnya pasal 23;
- 2) UUPPI (ICW) Stbl 1925 No. 448 jo. No. 9 tahun 1969;
- 3) RAB (Peraturan Administrasi) Stbl 1993 No. 381;
- 4) UU tentang APBN setiap tahun;
- 5) Keppres dan Inpres, antara lain Keppres No. 16 tahun 1994 tentang Pelaksanaan Pembangunan;
- 6) Keputusan atau edaran BPK;
- 7) Keputusan atau edaran Menteri Keuangan;
- 8) SKB beberapa Menteri tentang Pembangunan;

b. Dasar Hukum Keuangan Daerah

Dasar Hukum yang digunakan dalam pengelolaan keuangan daerah, yaitu:

- 1) UUD 1945 khususnya pasal 18;
- 2) UU No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah;
- 3) UU yang mengatur Perimbangan Keuangan;
- 4) PP. No.5 tahun 1975 tentang Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah;
- 5) PP No. 65 Tata Cara Penyusunan APBD, Tata Cara Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Perhitungan APBD;
- 6) Permendagri, Kepmendagri, dan edaran Mendagri yang menyangkut Keuangan Daerah.

3. Prinsip Administrasi Pembiayaan

Menurut Husnurdin (2005: 187), prinsip-prinsip administrasi keuangan, yaitu:

1. hemat, tidak mewah, efisien sesuai dengan teknis yang disyaratkan;
2. terarah dan terkendali sesuai dengan rencana program atau kegiatan;
3. terbuka dan transparan dalam pengertian dari dan untuk apa keuangan lembaga tersebut perlu dicatat dan dipertanggungjawabkan disertai bukti penggunaannya;
4. menggunakan kemampuan atau hasil produksi dalam negeri.

4. Sumber Pembiayaan Pembangunan

Sumber pembiayaan pembangunan, menurut Tjokroamidjojo (1986: 100), adalah sebagai berikut.

a. Sumber dana dari dalam negeri

Penerimaan dalam negeri diusahakan dari pajak langsung, pajak tidak langsung, dan penerimaan bukan pajak. Pada umumnya, pembiayaan yang dihitung sebagai sumber pembiayaan

pembangunan hanyalah sisa setelah dikurangi pembiayaan rutin pemerintah. Bagi Indonesia, misalnya, hal ini disebut sebagai tabungan pemerintah.

Sumber penerimaan dalam negeri tersedia sebagai tabungan pemerintah.

b. Sumber dana dari tabungan masyarakat

Tabungan masyarakat dilakukan melalui perbankan dan lembaga keuangan ataupun bentuk penanaman modal. Perhitungan tabungan masyarakat dilakukan berdasarkan perkiraan atas perkembangan kegiatan ekonomi, peningkatan pendapatan masyarakat, desain-desain tabungan dalam masyarakat, pengembangan pelembagaan keuangan termasuk non bank, kebijaksanaan moneter, perkreditan khususnya tingkat bunga, dan kebijaksanaan di bidang penanaman modal.

c. Sumber dana dari luar negeri

Sumber dana luar negeri merupakan bagian yang integral dari keseluruhan investasi pada umumnya, dilihat secara komplementer kebutuhan pembiayaan pembangunan sebagai *resource gap*.

Sejalan dengan pemberian urusan kepada daerah termasuk sumber keuangannya, dalam pasal 79 Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 dicantumkan sumber-sumber pendapatan daerah yaitu sebagai berikut.

a. Pendapatan asli daerah

Pendapatan asli daerah adalah pendapatan yang bersumber dan dipungut sendiri oleh pemerintah daerah. Sumber PAD terdiri dari: pajak daerah, restribusi daerah, laba dari badan usaha milik daerah (BUMD), dan pendapatan asli daerah lainnya yang sah.

b. Dana perimbangan

Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari penerimaan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana perimbangan terdiri atas sebagai berikut.

1) Bagian Daerah atau Bagi Hasil

Bagian daerah merupakan penerimaan daerah yang berasal dari bagi hasil atas penerimaan pajak dan bumi bangunan (PBB), bea perolehan hak atas tanah dan atau bangunan (BPHTB), dan sumber daya alam.

2) Dana Alokasi Umum

Menurut Undang-undang No. 25 tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah No. 104 tahun 2000, dana alokasi umum (DAU) adalah dana yang berasal dari APBN, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah untuk membiayai kebutuhan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

3) Dana alokasi khusus

Dana alokasi khusus (DAK) adalah alokasi dana dari APBN kepada daerah tertentu untuk membantu membiayai kebutuhan khusus, yaitu kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan seperti dana alokasi umum dan kebutuhan sebagai komitmen atas dasar prioritas nasional.

c. Pinjaman daerah

Pinjaman daerah didefinisikan sebagai semua transaksi yang mengakibatkan daerah menerima sejumlah uang atau manfaat bernilai uang dari pihak lain sehingga daerah tersebut dibebani kewajiban untuk membayar kembali, tidak termasuk kredit jangka pendek yang lazim dalam perdagangan.

d. Lain-lain pendapatan daerah yang sah

Pendapatan daerah lain-lain yang sah dapat berupa hasil penjualan aset tetap daerah, penerimaan sumbangan dari pihak ketiga kepada daerah atas dasar kesukarelaan dengan persetujuan DPR, jasa giro, dan lain-lain.

B. Substansi Administrasi Pembiayaan Pembangunan

1. Anggaran Belanja sebagai Program Kegiatan Pemerintah

Anggaran belanja merujuk pada daftar rencana seluruh biaya dan pendapatan. Anggaran belanja merupakan rencana organisasi yang dinyatakan dalam istilah moneter.

Jenis-jenis anggaran belanja yaitu anggaran belanja penjualan, anggaran belanja produksi, anggaran belanja tunai, anggaran belanja pemasaran, anggaran belanja proyek, anggaran belanja pendapatan, dan anggaran belanja ekspeditur.

Tujuan anggaran belanja adalah:

- a. menyediakan perkiraan pendapatan dan ekspeditur, yakni membangun model agar bisnis dapat berjalan secara finansial jika menjalankan strategi, peristiwa, dan rencana tertentu;
- b. memungkinkan operasi keuangan bisnis yang sebenarnya untuk diukur terhadap perkiraan.

2. Perencanaan dan Penyusunan Anggaran di Indonesia

Perencanaan dan penyusunan anggaran di Indonesia didasarkan pada:

- a. UUD 1945;
- b. UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
- c. UU No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
- d. UU No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional;
- e. UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah;
- f. Peraturan Pemerintah No. 20 tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah (RKP);
- g. Peraturan Pemerintah No. 21 tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga.

Dalam UUD 1945 Amandemen ke-4 pada Pasal 23 ayat (1) dijelaskan bahwa APBN sebagai wujud dari pengelolaan keuangan

negara ditetapkan setiap tahun dengan UU dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Selanjutnya, dalam Pasal 23 ayat (2) dijelaskan bahwa RUU APBN diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pandangan Dewan Pertimbangan Daerah (DPD). Sedangkan, Pasal 23 ayat (3) menyatakan bahwa apabila DPR tidak menyetujui RAPBN yang diusulkan oleh Presiden, maka Pemerintah harus menjalankan APBN tahun yang sebelumnya.

Amanat UUD 1945 tersebut selanjutnya diterjemahkan dalam UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara. UU No. 17 tahun 2003 Pasal 8 menerangkan tugas Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal adalah sebagai berikut:

1. menyusun Kebijakan Fiskal dan Kerangka Ekonomi Makro;
2. menyusun Rancangan APBN dan Rancangan Perubahan APBN;
3. mengesahkan Dokumen Pelaksanaan Anggaran;
4. melaksanakan fungsi Bendahara Umum Negara;
5. menyusun laporan Keuangan sebagai pertanggungjawaban pelaksanaan APBN.

Adapun UU No. 17 tahun 2003 Pasal 9 menerangkan tugas menteri atau pimpinan lembaga sebagai Pengguna Anggaran/ Pengguna Barang adalah sebagai berikut:

1. menyusun rancangan anggaran kementerian/lembaga yang dipimpinnya;
2. menyusun Dokumen Pelaksanaan Anggaran;
3. melaksanakan anggaran kementerian/lembaga;
4. mengelola barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya;
5. menyusun dan menyampaikan laporan keuangan kementerian/ lembaga yang dipimpinnya.

Dalam UU No. 17 tahun 2003 pada Pasal 14 dijelaskan beberapa hal berikut:

1. Dalam rangka penyusunan RAPBN, menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang menyusun rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga tahun berikutnya.
2. Rencana kerja dan anggaran sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) disusun berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai.
3. Rencana kerja dan anggaran sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) disertai dengan prakiraan belanja untuk tahun berikutnya setelah tahun anggaran yang sedang disusun.
4. Rencana kerja dan anggaran dimaksud dalam ayat (1) disampaikan kepada DPR untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan rancangan APBN.
5. Hasil pembahasan rencana kerja dan anggaran disampaikan kepada Menteri Keuangan sebagai bahan penyusunan rancangan undang-undang tentang APBN tahun berikutnya.

Selanjutnya, PP No. 20 tahun 2004 Pasal 3 ayat (2) menerangkan bahwa program dan kegiatan disusun dengan pendekatan berbasis kinerja, kerangka pengeluaran jangka menengah, dan penganggaran terpadu. Hal ini selaras dengan PP No.21 tahun 2004 Pasal 4 yang menyatakan bahwa RKA-KL disusun dengan menggunakan pendekatan sebagai berikut:

- 1) Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah;
- 2) Penganggaran Terpadu;
- 3) Penganggaran Berbasis Kinerja

Di samping itu, PP No. 21 tahun 2004 Pasal 7 ayat (4) menyatakan bahwa Menteri Keuangan menetapkan standar biaya, baik yang bersifat umum maupun yang bersifat khusus bagi pemerintah pusat setelah berkoordinasi dengan Kementerian/Lembaga terkait. Sedangkan, Pasal 10 ayat (5) menyatakan bahwa Kementerian Keuangan menelaah kesesuaian antara RKA-KL hasil pembahasan bersama DPR dengan SE MENKEU Tentang Pagu Sementara, prakiraan maju yang telah disetujui tahun anggaran sebelumnya, dan standar biaya yang telah ditetapkan.

3. Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN)

Anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) merupakan perwujudan dari kewajiban pemerintah dalam mengelola keuangan negara. Pasal 23 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 menetapkan bahwa “Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) adalah rencana keuangan tahunan pemerintah Indonesia yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. APBN ditetapkan dengan undang-undang. Tahun anggaran APBN meliputi masa satu tahun, mulai dari tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember.

a. Struktur APBN

APBN terdiri atas sebagai berikut.

- 1) Anggaran pendapatan, yang meliputi penerimaan pajak, penerimaan bukan pajak, dan hibah.
- 2) Anggaran belanja, yang digunakan untuk keperluan penyelenggaraan tugas pemerintahan pusat dan pelaksanaan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah.
- 3) Pembiayaan, yaitu setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya.
- 4) APBN mempunyai beberapa fungsi seperti fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Semua penerimaan yang menjadi hak dan pengeluaran yang menjadi kewajiban negara dalam suatu tahun anggaran harus dimasukkan dalam APBN. Surplus penerimaan negara dapat digunakan untuk membiayai pengeluaran negara tahun anggaran berikutnya.

Proses disahkannya itu, secara sederhana dimulai dengan diajukannya rancangan pendapatan dan belanja (RAPBN) oleh

pemerintah kepada DPR, apabila DPR menyetujui rancangan APBN yang diajukan oleh pemerintah itu, DPR mengesahkan menjadi APBN, tetapi apabila DPR tidak menyetujuinya maka pemerintah menggunakan APBN tahun yang lalu.

b. Pendapatan Negara dan Belanja Negara

APBN terdiri dari sektor pendapatan negara dan belanja negara. Pendapatan negara terdiri atas sebagai berikut.

- 1) Produk Domestik Bruto adalah jumlah nilai barang dan jasa yang dihasilkan seluruh masyarakat di suatu negara selama satu tahun, termasuk barang dan jasa yang dihasilkan warga negara asing yang ada di wilayah negara tersebut.
- 2) Produk Nasional Bruto adalah jumlah nilai barang dan jasa yang dihasilkan masyarakat suatu negara selama satu tahun, termasuk barang dan jasa yang dihasilkan masyarakat negara tersebut yang berada di negara lain.
- 3) Produk Nasional Neto adalah jumlah nilai barang dan jasa yang diperoleh dengan cara mengurangi GNP dengan penyusutan (depresiasi).
- 4) Pendapatan Nasional Neto adalah jumlah seluruh pendapatan yang diterima masyarakat sebagai balas jasa faktor produksi selama satu tahun setelah dikurangi pajak tidak langsung (*indirect tax*).
- 5) Pendapatan Perseorangan adalah jumlah pendapatan yang diterima oleh setiap orang dalam masyarakat.
- 6) Pendapatan Bebas adalah pendapatan yang sudah menjadi hak mutlak bagi penerimanya. Jadi, pendapatan bebas adalah pendapatan yang sudah siap untuk dibelanjakan.

Belanja negara terdiri atas sebagai berikut.

- 1) Belanja Pemerintah Pusat adalah belanja yang digunakan untuk kegiatan pembangunan pemerintah pusat yang dilaksanakan, baik di pusat maupun di daerah. Belanja ini terdiri atas belanja pegawai, belanja barang, subsidi BBM, subsidi non BBM, belanja hibah, dan lain-lain.

- 2) Belanja Pemerintah Daerah adalah belanja yang digunakan untuk kegiatan pembangunan daerah yang kemudian akan masuk dalam APBD daerah yang bersangkutan. Belanja daerah terdiri atas: dana bagi hasil, DAU (Dana Alokasi Umum), DAK (Dana Alokasi Khusus), dan Dana Otonomi Khusus (seperti Aceh dan Papua).

C. Pelaksanaan Pembiayaan Pembangunan

1. Dokumen Pelaksanaan APBN

Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) adalah dokumen penting dalam pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) di Indonesia. DIPA merupakan panduan bagi pejabat negara pengelola anggaran.

Dalam DIPA diuraikan program, hasil, Indikator Kinerja Utama (IKU), kegiatan, dan indikator kinerja kegiatan, serta keluaran kegiatan dan jumlah nominal anggarannya. Masing-masing uraian DIPA tersebut dikelompokkan dalam empat kelompok belanja, yaitu belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, belanja bantuan sosial, dan belanja lain-lain. Dalam DIPA juga telah tersusun rencana penarikan dana dan perkiraan penerimaan dana dari bulan Januari sampai dengan Desember tahun berjalan.

Uraian DIPA dan kelompok belanja tersebut dapat dipandang sebagai uraian kegiatan dan jenis belanja yang dikelola dalam satu unit kerja, umumnya setingkat direktorat, biro, pusat, dinas, balai besar, dan unit eselon II lainnya. Adakalanya DIPA menguraikan kegiatan setingkat eselon III atau bahkan setingkat eselon I karena pertimbangan efektivitas pengelolaannya.

a. Pengelola DIPA

- 1) Pejabat Negara Pengelola DIPA

Pejabat negara pengelola DIPA adalah pengguna anggaran (PA), dalam hal ini dirangkap oleh menteri atau jabatan setingkat yang langsung bertanggung jawab kepada Presiden RI;

- 2) Kuasa Pengguna Anggaran (KPA)

Kuasa Pengguna Anggaran (KPA), umumnya dirangkap oleh direktur/kepala biro/kepala pusat/kepala dinas atau jabatan setingkat yang bertanggung jawab kepada menteri atau jabatan setingkat yang mengangkatnya; bendahara adalah pengelola anggaran yang juga langsung diangkat menteri atau jabatan setingkat yang bertugas menatausahakan administrasi keuangan DIPA dan bertanggungjawab kepada KPA.

- 3) Pejabat Pembuat Komitmen (PPK)

Untuk membantu kelancaran pelaksanaan tugasnya, KPA mengangkat pejabat pembuat komitmen (PPK), penanggung jawab kegiatan, panitia pengadaan barang dan jasa, serta panitia penerima barang, yang bertanggungjawab kepada KPA.

Mereka ini masing-masing membantu KPA secara berurutan sebagai berikut: PPK bertugas untuk membuat komitmen dengan pihak ketiga termasuk dalam pencairan anggaran kepada Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN); penanggung jawab kegiatan bertugas untuk menyusun kerangka acuan kegiatan dan mengendalikan kegiatan; panitia pengadaan barang dan jasa bertugas untuk menyeleksi pihak ketiga yang kompeten dalam penyediaan barang dan jasa, serta dengan harga satuan yang dapat dipertanggungjawabkan; Panitia Penerima Barang dan Jasa bertugas untuk menerima hasil pengadaan barang dan jasa dan menjamin ketepatannya, yaitu tepat jumlah, tepat mutu, dan tepat waktu.

b. Substansi dan Proses Pengelolaan DIPA

- 1) Substansi DIPA

DIPA yang hanya berisi garis besar kegiatan tersebut, kemudian diuraikan ke dalam petunjuk operasional (PO) kegiatan, yang memuat uraian kegiatan, volume, harga satuan, serta jumlah biaya. PO ini ditandatangani oleh pejabat eselon I yang bersangkutan. DIPA dan PO merupakan dokumen anggaran yang menjadi kitab suci bagi KPA, penanggung jawab kegiatan, bendahara, panitia pengadaan barang dan jasa, serta panitia penerima barang dan jasa.

DIPA diusulkan secara berjenjang setelah melalui analisis kebutuhan real masyarakat di lapangan. Pengusulannya oleh instansi/unit teknis fungsional yang bidang tugasnya sesuai dengan persoalan yang akan diatasi. Mekanismenya melalui rapat koordinasi pembangunan (rakorbang) tingkat desa hingga tingkat nasional. Usulan DIPA akhirnya sampai ke legislatif sebagai pemegang otoritas yang menyetujui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (ABPD) atau APBN. Singkatnya, pengusulan DIPA dilakukan oleh instansi/unit teknis fungsional yang ada di tingkat desa hingga tingkat nasional untuk mendapat persetujuan legislatif sebagai pemegang politik anggaran.

2) Proses Pengusulan dan Pengelolaan DIPA

Proses pengusulan DIPA oleh instansi/unit teknis fungsional secara berjenjang hingga disetujui legislatif berada di atas lajur administrasi pembangunan. Adapun pelaksanaan DIPA oleh para pengelola anggaran berada di atas lajur pelaksanaan anggaran.

Supaya DIPA sesuai dengan kebutuhan real masyarakat di lapangan, diperlukan perencanaan yang baik, yaitu perencanaan yang memenuhi kaidah berikut.

- a) Perencanaan harus berbasis Data, dimaksudkan agar usulan DIPA harus sesuai dengan data kebutuhan riil masyarakat di lapangan. Data dihimpun dan dianalisis secara objektif dan bertanggung jawab oleh instansi/unit teknis fungsional secara mandiri dan/atau bersama konsultan ahli;
- b) Perencanaan harus mampu melakukan Integrasi kegiatan, dimaksudkan agar kegiatan yang disusun oleh instansi/unit teknis harus sesuai dengan kebutuhan prioritas dalam lingkup tugas fungsional masing-masing, saling bersinergi antarkegiatan dalam satu instansi/unit kerja ataupun antarinstansi/unit kerja.
- c) Perencanaan harus menjadi alat pengendalian, dimaksudkan dengan adanya dokumen perencanaan dapat dijadikan rujukan untuk mengetahui kemajuan pelaksanaan kegiatan. Setiap terjadinya deviasi antara perencanaan dan pelaksanaan perlu segera dilakukan upaya tindak lanjut untuk mengatasi deviasi tersebut. Bentuk-bentuk deviasi menyangkut kuantitas, kualitas, dan waktu pelaksanaan.

- d) Perencanaan harus transparan dan Akuntabel, dimaksudkan agar dokumen perencanaan disusun secara transparan dengan mengedepankan objektivitas para ahli, serta dapat dipertanggungjawabkan (akuntabel) secara profesional.

Dokumen perencanaan merupakan alat yang diperlukan dalam rangka pengawasan fungsional (Inspektorat Jenderal, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Badan Pemeriksa Keuangan, Legislatif), dan pengawasan masyarakat (Lembaga Swadaya Masyarakat, pers, dan masyarakat dalam arti luas).

DIPA (Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran) sebagai dokumen penting dalam pelaksanaan anggaran di Indonesia akan berkualitas apabila penyusunannya mengikuti kaidah perencanaan yang baik dengan rumus DIPA (data, integrasi, pengendalian, dan akuntabel) (Sugiarto Sumas, 2012).

2. Klasifikasi Anggaran di Indonesia

a. Sebelum Reformasi Anggaran

Berdasarkan ICW, format APBN diklasifikasikan berdasarkan sektor, tipe pengeluaran (klasifikasi ekonomi), serta organisasi. Klasifikasi sektoral diklasifikasikan ke dalam sektor, sub sektor, program, dan kegiatan. Klasifikasi ini terdiri atas 20 sektor dan 50 subsektor. Beberapa program di-*break-down* dari beberapa sektor kepada belanja rutin dan belanja modal. Dengan susunan klasifikasi seperti ini, para *stakeholder* kesulitan dalam mengukur keberhasilan pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Anggaran Belanja Negara masih memberlakukan pemisahan antara belanja rutin dan belanja modal (*dual budgeting*). Belanja rutin negara terdiri atas belanja pegawai, belanja barang, pembayaran bunga utang, subsidi, dan belanja lain-lain. Tujuan utama pemisahan belanja rutin dan belanja modal/pembangunan ini adalah untuk menekankan pentingnya peranan program pembangunan.

Indonesia menggunakan *line-item budgeting* dan *incremental budgeting system* untuk anggaran rutin dan *comprehensive programmed budgeting* untuk anggaran belanja modal. Dalam pelaksanaannya,

sistem ini menyebabkan duplikasi, *overlap*, dan penyalahgunaan, misalnya belanja pegawai dapat dikategorikan sebagai elemen belanja rutin atau belanja pembangunan.

Oleh karena itu, perlu diadakan penyempurnaan dalam pengelolaan keuangan negara, terutama dalam mengatasi kelemahan, seperti kurangnya keterkaitan antara perencanaan nasional, penganggaran, dan pelaksanaannya. Adapun kelemahan dalam pelaksanaan penganggaran yang menggunakan *line-item budget* adalah usulan anggaran didasarkan perubahan tertentu (*incremental*) atas anggaran sebelumnya. Untuk itu, pemerintah melakukan reformasi pengelolaan keuangan negara agar memenuhi syarat pengelolaan yang transparan, akuntabel, dapat diprediksi, dan memperhatikan partisipasi.

b. Setelah Reformasi Keuangan Negara

Sejak tahun 2003, reformasi keuangan negara mencapai babak baru dengan disahkannya Undang-undang nomor 17/2003 tentang Keuangan Negara. Setelah itu, pada tahun 2004 disahkan beberapa produk perundang-undangan yang merupakan satu kesatuan paket reformasi keuangan negara, di antaranya: UU no. 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara; UU no. 15/2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.; serta UU no.25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Munculnya peraturan perundang-undangan ini telah mengubah cara pengelolaan keuangan Negara Republik Indonesia.

Dalam UU no 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, terdapat berbagai perubahan mendasar dalam pengelolaan keuangan negara, dengan tiga kerangka konseptual utama, yaitu:

- 1) penganggaran dengan perspektif jangka menengah (*Medium Term Expenditure Framework, MTEF*) yang mempunyai jangka waktu penganggaran yang lebih lama;
- 2) penerapan penganggaran secara terpadu (*Unified Budgeting*) yang mengintegrasikan belanja rutin dan belanja modal;
- 3) penerapan penganggaran berdasarkan kinerja (*Performance-Based Budgeting*) yang lebih *output oriented* daripada *input oriented*.

Implikasi dari reformasi keuangan negara ini mengubah format dan struktur anggaran belanja negara, yaitu:

- 1) pemisahan antara belanja pemerintah pusat dan pemerintah daerah;
- 2) semua belanja negara yang berhubungan dengan subsidi dan hibah harus dikategorikan sebagai subsidi;
- 3) semua “belanja lain-lain” yang tersebar di banyak komponen anggaran belanja pusat disatukan dalam “belanja lain-lain”;
- 4) belanja modal diubah menjadi format baru dan dibagi ke dalam semua jenis belanja.

Reformasi pengelolaan keuangan negara ini bertujuan untuk:

- 1) meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dalam mengelola belanja negara;
- 2) meningkatkan keterkaitan antara *output* dan *outcome* yang dicapai melalui penganggaran organisasi;
- 3) menyesuaikan dengan standar klasifikasi yang digunakan secara internasional.

Tabel 9.1 Perbedaan antara format APBN lama dan APBN baru

FORMAT LAMA	FORMAT BARU
<i>Klasifikasi Organisasi</i>	<i>Klasifikasi Organisasi</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Tidak dimasukkan dalam Nota Keuangan dan UU APBN, hanya diatur dalam Keppres 	<ul style="list-style-type: none"> • Daftar pengguna anggaran, termasuk dalam Nota Keuangan dan UU APBN. Daftar itu sama dengan Kementerian/Lembaga (K/L) yang ada
<i>Klasifikasi Sektoral</i>	<i>Klasifikasi Fungsional</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Terdiri dari 20 sektor dan 50 subsektor 	<ul style="list-style-type: none"> • Terdiri dari 11 fungsi dan 79 subfungsi

<ul style="list-style-type: none"> • Program di <i>break-down</i> dari sub sektor • Nama program antara belanja rutin dan belanja modal berbeda 	<ul style="list-style-type: none"> • Program di tiap K/L akan dikumpulkan sesuai fungsinya • Nama program berdasarkan <i>unified budget</i>
<i>Klasifikasi Ekonomi</i>	<i>Klasifikasi Ekonomi</i>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Dual Budgeting</i> • Belanja Negara terdiri atas 6 item (termasuk belanja modal) 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Unified Budgeting</i> • Belanja Negara terdiri atas 8 item
<i>Basis Alokasi</i>	<i>Basis Alokasi</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Sektor, subsektor, dan program 	<ul style="list-style-type: none"> • Alokasi berdasarkan pada program masing-masing K/L

3. Klasifikasi Anggaran Baru

Berdasarkan UU no. 17/2003 Bab III tentang Penyusunan dan Penetapan APBN pasal 11 ayat (5) dinyatakan bahwa: "Belanja negara dirinci menurut organisasi, fungsi dan jenis belanja". Dan sesuai pasal 15 ayat (5) dinyatakan bahwa: APBN yang disetujui oleh DPR terinci sampai dengan Unit Organisasi, Fungsi, Program, Kegiatan dan Jenis Belanja.

a. Klasifikasi Organisasi

Berdasarkan penjelasan pasal 11 ayat (5) UU No. 17/2003, disebutkan bahwa rincian belanja negara menurut organisasi disesuaikan dengan susunan Kementerian Negara/Lembaga pemerintahan pusat yang disebut Bagian Anggaran (BA), terdiri dari 58 Kementerian Negara/Lembaga. (Lampiran A). Dalam masing-masing kementerian Negara/lembaga dibagi dalam eselon I yang bertanggung jawab terhadap suatu pelaksanaan suatu program, unit eselon II dan unit eselon III yang bertanggung jawab terhadap suatu pelaksanaan kegiatan pendukung program.

Pelaksanaan, monitoring, dan pelaporan anggaran akan menjadi suatu sinergi yang positif apabila ada sinkronisasi antara struktur

program dan kegiatan dengan struktur organisasinya. Tanggung jawab dan kewenangan akan lebih jelas bagi para manajer apabila berada dalam suatu unit organisasi walaupun tetap akan ada sedikit kesulitan apabila program tersebut dilaksanakan secara lintas unit organisasi dan lintas kementerian negara/lembaga. Bagian Anggaran merupakan klasifikasi anggaran berdasarkan organisasi menurut kementerian/lembaga.

b. Klasifikasi Fungsional

Fungsi adalah perwujudan tugas pemerintahan di bidang tertentu yang dilaksanakan dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional. Penerapan klasifikasi fungsional mendukung *performance-based budgeting* dengan memberikan evaluasi kinerjanya. Tidak seperti klasifikasi sektoral yang cenderung mengalokasikan kepada sektor tertentu, klasifikasi fungsional lebih menekankan fungsi yang dilakukan pemerintah sehingga *stakeholder* dapat mengukur tingkat keberhasilan pemerintah. Klasifikasi fungsi dan subfungsi hanya akan digunakan sebagai alat analisis, sedangkan anggaran pengeluarannya disiapkan berdasarkan program-program yang telah diajukan oleh tiap Kementerian Negara/Lembaga.

Penerapan klasifikasi fungsi oleh pemerintah mengacu pada GFS yang diperkenalkan oleh IMF seperti yang disebutkan dalam manual GFS yaitu fungsi pemerintahan di *breakdown* ke dalam 10 fungsi (COFOG). Akan tetapi, dalam pelaksanaan di Indonesia, pemerintah hanya mengadopsinya menjadi 11 fungsi dan 79 subfungsi, (lihat lampiran B). Fungsi-fungsi tersebut antara lain: pelayanan umum, pertahanan, ketertiban dan keamanan, ekonomi, lingkungan hidup, perumahan dan fasilitas umum, kesehatan, pariwisata, budaya agama, pendidikan, dan perlindungan sosial.

c. Klasifikasi Ekonomi

Dalam klasifikasi ekonomi belanja pemerintah dibagi berdasarkan jenis-jenis pengeluaran yang berbeda seperti APBN sebelumnya. Di dalam APBN yang baru, rincian belanja dibagi ke dalam 8 (delapan) kategori, yaitu:

Tabel 9.2 Delapan Kategori Rincian Belanja APBN

1	Belanja Pegawai	Kompensasi dalam bentuk uang maupun barang yang diberikan kepada pegawai pemerintah yang bertugas di dalam maupun di luar negeri sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah dilaksanakan. Dikecualikan untuk pekerjaan yang berkaitan dengan pembentukan modal. Belanja ini antara lain digunakan untuk gaji dan tunjangan, honorarium, vakasi, lembur, dan kontribusi sosial.
2	Belanja Barang	Pembelian barang atau jasa yang habis dipakai untuk memproduksi barang dan jasa yang dipasarkan ataupun yang tidak dipasarkan. Belanja ini antara lain digunakan untuk pengadaan barang dan jasa, pemeliharaan, dan perjalanan.
3	Belanja Modal	Pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembentukan modal. Dalam belanja ini termasuk untuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jaringan, ataupun dalam bentuk fisik lainnya, seperti buku, binatang, dan lainnya.
4	Beban Bunga	Pembayaran yang dilakukan atas kewajiban pembangunan pokok utang (<i>principal outstanding</i>), baik utang dalam negeri maupun utang luar negeri yang dihitung berdasarkan posisi pinjaman.
5	Subsidi	Alokasi anggaran yang diberikan kepada perusahaan/ lembaga yang memproduksi, menjual, mengekspor atau mengimpor barang dan jasa untuk memenuhi hajat hidup orang banyak sehingga harga jualnya dapat terjangkau oleh masyarakat. Belanja ini antara lain digunakan untuk penyaluran subsidi kepada perusahaan negara dan perusahaan swasta.
6	Bantuan Sosial	Transfer uang atau barang yang diberikan kepada masyarakat untuk melindungi dari kemungkinan terjadinya risiko sosial. Bantuan sosial ini dapat diberikan langsung kepada anggota masyarakat atau lembaga kemasyarakatan.

7	Hibah	Transfer dana yang sifatnya tidak wajib kepada negara lain atau kepada organisasi internasional.
8	Belanja lain-lain	Pengeluaran/belanja pemerintah pusat yang tidak dapat diklasifikasikan ke dalam jenis belanja pada butir 1 sampai dengan butir 7 di atas.

Selain itu, rincian belanja tersebut dibagi menjadi 174 program yang dikelompokkan dalam 10 jenis program, misalnya pelayanan umum pemerintah, pertahanan, hukum dan pengelolaan pusat, agama, pariwisata dan budaya, sumber daya manusia, ekonomi, pembangunan daerah, serta infrastruktur dan konservasi sumber daya alam. Pendapatan negara dibagi menjadi pendapatan dalam negeri dan hibah, dan belanja terdiri dari belanja pusat dan belanja daerah.

Dalam perkembangannya, klasifikasi anggaran Indonesia secara berangsur-angsur dilengkapi dengan klasifikasi berdasarkan fungsi dan berdasarkan karakteristik ekonomi. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa saat ini Indonesia menganut klasifikasi terpadu.

4. Klasifikasi Kode Anggaran

Klasifikasi yang dianjurkan untuk digunakan dalam kode anggaran pengeluaran APBN-RI adalah sebagai berikut:

0 0 00 00 00 00 00 0 00
1 2 3 4 5 6 7 8 9

- a. bidang, terdiri atas: (1) umum, (2) sosial, (3) ekonomi, (4) hankam, dan (5) lain-lain;
- b. sektor;
- c. program;
- d. proyek untuk anggaran pembangunan, dan kegiatan untuk anggaran rutin;
- e. bagian;

- f. unit organisasi;
- g. lokasi atau propinsi;
- h. jenis pengeluaran;
- i. perincian jenis pengeluaran.

D. Proyek untuk Anggaran Pembangunan, dan Kegiatan untuk Anggaran Rutin

1. Proyek untuk Anggaran Pembangunan

a. Manajemen Proyek

Proyek merupakan rangkaian kegiatan yang telah direncanakan untuk mencapai tujuan tertentu yang dibatasi oleh biaya, mutu, dan waktu (Suharto, 1999: 3) Adapun manajemen proyek merupakan kegiatan merencanakan, mengorganisasi, mengarahkan, mengoordinasi, serta mengawasi kegiatan dalam proyek sehingga sesuai dengan jadwal waktu dan anggaran biaya yang ditetapkan. (Reksohadipradjo, 1997: 8)

Manajemen proyek mengelola dan mengoptimalkan sumber daya sehingga tujuan yang diinginkan dapat tercapai. Sumber daya tersebut meliputi:

- 1) manusia/tenaga kerja;
- 2) uang/*money*;
- 3) material/bahan;
- 4) alat/*machine*;
- 5) cara/*machine*.

Ada delapan fungsi dasar manajemen sebagai tahap yang harus dipenuhi karena berhasil tidaknya suatu proyek bergantung pada berjalan tidaknya kedelapan fungsi dasar tersebut. Delapan fungsi dasar tersebut kemudian dikelompokkan lagi menjadi tiga kelompok kegiatan yaitu sebagai berikut.

- 1) Kegiatan perencanaan
 - a) penetapan tujuan (*Goal Setting*);

- b) perencanaan (*Planning*);
 - c) pengorganisasian (*Organizing*).
- 2) Kegiatan pelaksanaan
 - a) pengisian staf (*Staffing*);
 - b) pengarahan (*Directing*).
3. Kegiatan pengendalian
 - a. pengawasan (*Supervising*);
 - b. pengendalian (*Controlling*);
 - c. koordinasi (*Coordinating*) (Erviyanto, 2002: 4).

b. Manajemen dan Proses Perancangan

1) Fungsi dan Proses Perancangan

Proses perancangan adalah kegiatan pendahuluan setiap proyek. Kegiatan tersebut dapat dikerjakan di dalam atau di luar pengelolaan kontraktor. Proses perancangan merupakan fungsi yang terdiri atas beberapa bagian yang masing-masing bertanggung jawab atas dasar yang ditentukan selama pelaksanaan perancangan. Dengan demikian, proses perancangan mempunyai sifat-sifat sebagai satu kesatuan dalam struktur pengelolaannya, yang memerlukan metode koordinasi dan komunikasi yang tepat.

Salah satu hambatan dalam pelaksanaan proses perancangan adalah sulitnya menentukan tingkat ketepatan waktu yang diperlukan untuk setiap tahap pekerjaan. Demikian juga, dengan usaha yang dilakukan oleh tim perancang, hal ini juga berarti bahwa besarnya biaya dapat berubah-ubah, dan tidak selalu mudah ditentukan. Selain itu, faktor penting lain adalah tingkat kelengkapan keterangan gambar perancangan yang diperlukan untuk setiap tahap perancangan.

Menurut Morris Asimow dalam "*Introduction to Design*" (1962), hampir seluruh perancangan adalah proses informasi. Proses perancangan terdiri atas pengumpulan, pengolahan, dan pengelolaan secara kreatif informasi yang sesuai dengan permasalahan yang ada; perancangan menentukan pengambilan keputusan yang akan diusulkan, dibicarakan, diuji, atau ditinjau lebih lanjut; perancangan tidak bersifat mati, sering dalam pelaksanaan diperoleh informasi dan

gagasan baru yang menghendaki diulangnya operasi yang telah dilaksanakan.

Peter Drucker (1992), dalam *Practice of Management*, menyatakan bahwa secara garis besar kegiatan perancangan meliputi:

- a) merumuskan permasalahan;
- b) menganalisis permasalahan;
- c) menentukan beberapa alternatif permasalahan;
- d) menentukan pilihan alternatif yang terbaik;
- e) menjelaskan putusan perancangan sehingga menghasilkan suatu tindakan yang efektif.

Dengan demikian, proses perancangan adalah sebagai identifikasi masalah dan pemecahannya.

2) Tahapan Perancangan

Tahapan perancangan dibagi menjadi tiga tahap, yaitu sebagai berikut.

- a) Analisis, menetapkan tujuan akhir, mengidentifikasi permasalahan dan kesulitan, menjajaki hubungan antara permasalahan yang ada, dan berusaha menyusunnya dengan berpedoman pada berbagai macam informasi.
- b) Sintesis, prosedur ditemukannya pemecahan untuk setiap permasalahan, menggabungkan seluruh pemecahan menjadi suatu hasil yang utuh, dan mewujudkan gagasan yang orisinal.
- c) Evaluasi, menguji cara-cara pemecahan yang ada dengan kriteria yang telah ditetapkan untuk menemukan pemecahan yang paling tepat.

3) Rencana Kerja

Rencana kerja menjelaskan tujuan pokok dari tiap tahapan dalam proses perancangan. Tahap A sampai F meliputi fungsi-fungsi perancangan yang dilaksanakan mendahului tender dan penunjukan kontrak dalam pembangunan sebuah proyek (G dan H), dan mendahului juga tahap-tahap pembangunan (I - L).

Tabel 9.3 Perancangan Renca Kerja Anggaran Pembangunan

Tahap	Terminologi
1	2
A. Persiapan	Penjelasan ringkas
B. Kelayakan	
C. Garis Besar Usulan	Sketsa-sketsa denah
D. Skema Rancangan	
E. Detail Rancangan	Gambar-2 Kerja
F. Informasi Produksi	
G. Rencana Anggaran Biaya (R.A.B)	
H. Kegiatan Tender	
I. Rencana Proyek	Pelaksanaan
J. Pembangunan	
K. Penyempurnaan	
L. Umpan Balik.	

4) Tim Perancangan dan Pelaksana Proyek

Tim perancangan adalah sekelompok orang yang bertujuan sama untuk menciptakan suatu arsitektur dan mereka bersedia bekerja sama untuk dapat berkomunikasi dengan kelompok lainnya.

Tim perancangan terdiri atas:

- a) pemilik dengan penasihat ahlinya;
- b) manajer umum proyek (koordinator proyek);
- c) perancangan arsitektural;
- d) perhitungan rencana anggaran biaya;
- e) insinyur sipil dan ahli struktur;
- f) insinyur sarana pelayanan bangunan.

Kelompok lain yang juga termasuk dalam tim ini, yaitu:

- a) kontraktor;
- b) arsitek pertamanan;

- c) perancang interior;
- d) perencanaan kota.

5) *Unsur Pengendalian Proyek*

Pada pelaksanaan pembangunan ini, pihak kontraktor berusaha untuk mencapai unsur-unsur pengendalian proyek, yang mencakup sebagai berikut.

a) Pengendalian Kualitas Bahan dan Pekerjaan

Pengendalian kualitas bahan dilakukan dengan cara pemeriksaan dan pengujian bahan bangunan yang dipakai dalam proyek. Misalnya, pengujian mutu beton yang digunakan dalam pengecoran dengan *compression test*.

b) Pengendalian Biaya

Pengendalian biaya dimaksudkan agar biaya yang dikeluarkan proyek sesuai dengan anggaran yang telah direncanakan dan telah disetujui. Pengendalian biaya ini dilakukan dengan cara pengontrolan setiap bagian pekerjaan dengan perhitungan dari analisis harga satuan. Dari perhitungan dan pengontrolan setiap saat, jika ada penyimpangan yang tidak sesuai dengan anggaran yang direncanakan dapat segera diketahui.

c) Pengendalian Waktu

Pelaksanaan suatu proyek harus tepat waktu sesuai dengan rencana sehingga mempunyai nilai ekonomis yang tinggi. Pengendalian waktu dimaksudkan untuk mengetahui apakah proyek berjalan sesuai dengan waktu yang telah direncanakan. Pengendalian waktu dilakukan dengan menggunakan *Time Schedule*, *Bar Chart* dan *Network Planning*.

6) *Sistem Koordinasi dan Laporan Pekerjaan*

Untuk mengetahui kemajuan suatu proyek perlu diadakan rapat koordinasi dan pelaporan pekerjaan (*reporting*).

2. Kegiatan untuk Anggaran Rutin

a. Hakikat Anggaran Rutin

Banyak pendapat telah dikemukakan oleh para ahli tentang pengertian dan definisi anggaran. Walaupun pendapat tersebut berbeda-beda, pada dasarnya pendapatan tersebut memiliki konsep dasar yang sama tentang pengertian anggaran, yaitu rencana yang disusun secara tertulis untuk masa yang akan datang yang disajikan dalam bentuk angka-angka. Istilah anggaran atau *budget* di dalam dunia usaha sering juga disebut *business budget*, *profit planning and control*, *comprehensive budgeting*, *managerial*, *business budgeting and control* (Adisaputro dan Asri, 1994: 7).

Welsch (1990: 14), mengemukakan bahwa anggaran adalah suatu pendekatan ancangan sistematis dan formal untuk mencapai perencanaan, pengoordinasian, dan pengendalian tanggung jawab manajemen. Pada khususnya, ungkapan atau istilah ini menyangkut pengembangan dan penerapannya.

Soepangat (1991: 160) mengemukakan bahwa anggaran adalah daftar atau pernyataan terperinci tentang penerimaan dan pengeluaran yang diharapkan dalam jangka waktu untuk memudahkan pengambilan keputusan.

Menurut Syamsi (1994: 20), anggaran adalah suatu rencana yang meliputi bermacam-macam kegiatan dari berbagai tindakan untuk jangka waktu tertentu yang dinyatakan dalam angka atau satuan uang.

Implementasi dan Persepsi Kepmendagri No. 29 tahun 2002, (II) tentang Pengertian Belanja Tidak Langsung (dahulu disebut belanja rutin) adalah belanja yang tidak dipengaruhi secara langsung oleh ada atau tidak adanya program/kegiatan, biasanya digunakan secara periodik (umumnya bulanan) dalam rangka koordinasi penyelenggaraan kewenangan pemerintahan daerah yang bersifat umum, misalnya gaji pegawai, biaya listrik, biaya telepon, ada atau tidak ada program/kegiatan tetap harus dibayar.

Kedua belanja tersebut (Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung) dikelompokkan dalam 2 (dua) bagian belanja, yaitu Belanja Aparatur Daerah dan Belanja Pelayanan Publik.

Rekening belanja memiliki 3 (tiga) kelompok, yaitu:

- 1) belanja administrasi umum;
- 2) belanja operasional dan pemeliharaan;
- 3) belanja modal/pembangunan.

Terkait dengan alokasi anggaran pada belanja langsung ataupun belanja tidak langsung adalah Belanja Langsung Non Investasi mendapat alokasi rekening belanja (I dan II), sedangkan Belanja Langsung Investasi hanya mendapat alokasi rekening Belanja III saja.

b. Anggaran Belanja Rutin

Keputusan Presiden No. 33 tahun 1969 menyebutkan bahwa Anggaran belanja rutin memuat seluruh pengeluaran aparatur pemerintah sehari-hari yang tiap tahun diperlukan untuk mengamankan dalam menjamin kelangsungan tugas dan kewajiban secara efektif.

Dalam pembagian atau klasifikasi belanja, belanja rutin termasuk dalam biaya administrasi dan umum. Dengan demikian, belanja rutin adalah biaya yang dikeluarkan perusahaan untuk lingkungan kantor meliputi belanja pegawai, belanja barang, dan pemeliharaan serta biaya lainnya yang berhubungan dengan administrasi kantor.

Agar lebih jelasnya, pengertian belanja rutin dapat dibagi empat yaitu sebagai berikut.

- 1) Belanja pegawai, yaitu semua pengeluaran yang langsung berhubungan dengan pegawai dan menjadi penghasilan bagi pegawai, baik berupa uang maupun dalam bentuk barang pangan.
- 2) Belanja barang, yaitu semua pengeluaran yang langsung di manfaatkan untuk keperluan kantor, baik untuk keperluan sehari-hari maupun inventaris kantor atau pengeluaran yang berbentuk langganan dan jasa maupun dalam bentuk pengeluaran lainnya.
- 3) Biaya pemeliharaan, yaitu pengeluaran untuk pemanfaatan mempertahankan daya guna, baik berupa barang-barang bergerak maupun barang yang tidak bergerak dalam rangka kelangsungan tugas dan kewajiban pemerintah.

- 4) Biaya perjalanan dinas, meliputi pengeluaran untuk perjalanan dinas biasa dalam rangka operasional dan pengawasan ke daerah-daerah.

Dengan demikian, anggaran rutin adalah anggaran yang diberikan setiap tahun yang besarnya ditetapkan oleh pemerintah yang digunakan untuk kelancaran kegiatan pemerintah sehari-hari, dikeluarkan untuk melayani kepentingan umum dan kesejahteraan masyarakat.

BAB 10

KOORDINASI PELAKSANAAN PEMBANGUNAN

Manajemen pemerintahan modern didasarkan atas prinsip spesialisasi atau pembagian kerja. Dengan demikian, jabatan diuraikan dalam tugas-tugas berulang satu per satu dan dipercayakan kepada individu, baik dengan cara bekerja dalam bagian yang sama maupun bekerja dalam bagian-bagian pemerintahan yang berlainan. Untuk itu, diperlukan koordinasi. Koordinasi atau integrasi adalah proses untuk mengembangkan dan memelihara hubungan yang baik antarkegiatan, baik itu kegiatan fisik maupun kegiatan rohaniah.

A. Hakikat Koordinasi dalam Pembangunan

1. Definisi Koordinasi

Menurut James A.F. Stoner dan Charles Wankel (1986); *Coordination is the process of integrating the objectives and activities of the separate units (department or functional areas) of an organization in order to achieve organizational goals efficiently.* Koordinasi adalah proses menyatupadukan tujuan dan kegiatan dari unit-unit (bagian atau bidang fungsional) suatu organisasi yang terpisah untuk mencapai sasaran organisasi secara efisien.

Ricky W. Griffin (1972) menyebutkan *coordination is the process of linking the activities of the various departments of the organization.* Koordinasi adalah suatu proses menghubungkan kegiatan-kegiatan dari bermacam-macam bagian organisasi.

Sondang P. Siagian (1978) mendefinisikan koordinasi adalah pengaturan tata hubungan dari usaha bersama untuk memperoleh kesatuan tindakan dalam usaha pencapaian tujuan bersama. Koordinasi adalah suatu proses yang mengatur agar pembagian kerja dari berbagai orang atau kelompok dapat tersusun menjadi suatu kebutuhan yang terintegrasi dengan cara seefisien mungkin.

Ateng Syafrudin (1976) memaknai koordinasi sebagai proses rangkaian kegiatan menghubungi, bertujuan menyerasikan setiap langkah dan kegiatan dalam organisasi agar tercapai gerak yang cepat untuk mencapai sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan.

2. Hakikat, Prinsip, Syarat, dan Ciri Koordinasi

a. Hakikat Koordinasi

Hakikat koordinasi adalah menyatukan dan menyesuaikan kegiatan-kegiatan, serta menghubungkan satu sama lain, menyangkut-pautkan kegiatan-kegiatan tersebut menjadi suatu unit kerja.

b. Prinsip Koordinasi

Menurut Arifin Abdulrachman (1979), prinsip-prinsip koordinasi, yaitu:

- 1) efisiensi;
- 2) kesatuan arah dan tujuan (konvergensi);
- 3) pervasivitas, memasuki segenap kegiatan manajemen dan pelaksanaan;
- 4) ketepatan penggunaan alat koordinasi;
- 5) koordinasi yang strategis.

Menurut Dann Sugandha (1991), prinsip-prinsip koordinasi adalah:

- 1) kesepakatan dan kesatuan pengertian mengenai sasaran yang harus dicapai sebagai arah kegiatan bersama;
- 2) kesepakatan mengenai kegiatan atau tindakan yang harus dilakukan oleh masing-masing pihak, termasuk target dan jadwalnya;
- 3) ketaatan atau loyalitas dari setiap pihak terhadap bagian tugas masing-masing serta jadwal yang telah ditetapkan;
- 4) saling tukar informasi dari semua pihak yang bekerja sama mengenai kegiatan dan hasilnya pada saat tertentu, termasuk masalah yang dihadapi masing-masing;
- 5) koordinator yang dapat memimpin dan menggerakkan serta memonitor kerja sama tersebut, serta memimpin pemecahan masalah bersama;
- 6) informasi dari berbagai pihak yang mengalir kepada koordinator dapat memonitor seluruh pelaksanaan kerja sama dan memahami masalah-masalah yang sedang dihadapi oleh semua pihak;
- 7) saling menghormati terhadap wewenang fungsional masing-masing pihak sehingga tercipta semangat untuk saling membantu.

c. Syarat Koordinasi

Menurut Tripathi dan Reddy (1983), syarat untuk mencapai koordinasi yang efektif, yaitu:

1. hubungan langsung;

2. kesempatan awal;
3. kontinuitas;
4. dinamisme;
5. tujuan yang jelas;
6. organisasi yang sederhana;
7. perumusan wewenang dan tanggung jawab yang jelas;
8. komunikasi yang efektif;
9. kepemimpinan dan *supervise* yang efektif.

Menurut Malayu S. P. Hasibuan (1992), syarat-syarat koordinasi adalah sebagai berikut.

- 1) *Sense on Cooperation*; perasaan untuk bekerja sama. Hal ini harus dilihat dari sudut bagian per bagian bidang pekerjaan (bukan orang per orang).
- 2) *Rivalry*; dalam perusahaan-perusahaan besar sering diadakan persaingan antar-bagian agar berlomba-lomba untuk mencapai kemajuan.
- 3) *Team Spirit*; setiap bagian harus saling menghargai.
- 4) *Esprit de Corps*; bagian-bagian yang diikutsertakan atau dihargai akan semakin bersemangat.

d. Ciri Koordinasi

Soewarno Handayani, dalam bukunya *Administrasi Pemerintahan dalam Pembangunan Nasional* (1991), menyebutkan ciri-ciri koordinasi, yaitu:

- 1) tanggung jawab koordinasi terletak pada pimpinan;
- 2) koordinasi adalah suatu usaha kerja sama;
- 3) koordinasi adalah proses yang terus-menerus;
- 4) adanya pengaturan usaha kelompok secara teratur;
- 5) konsep kesatuan tindakan;
- 6) tujuan koordinasi adalah tujuan bersama (*common purpose*).

3. Ruang Lingkup, Jenis, dan Pentingnya Koordinasi dalam Pembangunan

a. Ruang Lingkup Koordinasi

George R. Terry (1964) menjelaskan bahwa ruang lingkup koordinasi dapat ditinjau dari sudut bidang-bidangnya, yaitu:

- 1) koordinasi dalam individu;
- 2) koordinasi antarindividu dari suatu kelompok;
- 3) koordinasi antarkelompok dalam suatu perusahaan;
- 4) koordinasi antar-perusahaan dan macam-macam peristiwa dunia.

b. Jenis Koordinasi

Menurut Tosi dan Carroll (1982), koordinasi mempunyai dua jenis, yaitu sebagai berikut.

- 1) Koordinasi vertikal, yaitu menunjukkan pengembangan hubungan yang efektif dan disatupadukan antar-kegiatan pada tingkat organisasi yang berlainan. Contohnya, persetujuan mengenai pengeluaran modal, pada tingkat wakil direktur dikoordinasikan dengan penyerahan dan penerimaan perlengkapan modal pada tingkat pelaksanaan.
- 2) Koordinasi horizontal, adalah pengembangan hubungan yang lancar di antara individu atau kelompok pada tingkat yang sama.

Jenis-jenis koordinasi menurut Soewarno Handayani (1991), yaitu sebagai berikut.

- 1) Koordinasi internal, terdiri atas koordinasi vertikal, koordinasi horizontal, dan koordinasi diagonal.
 - a) Koordinasi vertikal (koordinasi struktural), yaitu antarpihak yang mengoordinasikan secara struktural terdapat hubungan hierarkis. Koordinasi bersifat hierarkis karena satu dan lainnya berada pada satu garis komando (*line of command*). Misalnya, koordinasi yang dilakukan oleh kepala direktorat terhadap para kepala sub-direktorat yang berada dalam lingkungan direktoratnya.

- b) Koordinasi horizontal (koordinasi fungsional), yaitu pihak yang mengoordinasikan dan pihak yang dikoordinasikan mempunyai kedudukan setingkat eselon. Menurut tugas dan fungsinya, keduanya mempunyai kaitan antara satu dan lainnya sehingga perlu dilakukan koordinasi. Misalnya, koordinasi yang dilakukan oleh kepala biro perencanaan departemen terhadap para kepala direktorat bina program pada tiap-tiap direktorat jenderal suatu departemen.

- c) Koordinasi diagonal (koordinasi fungsional), yaitu pihak yang mengoordinasikan mempunyai kedudukan yang lebih tinggi tingkat eselonnya dibandingkan yang dikoordinasikan, tetapi antara satu dan lainnya tidak berada pada garis komando (*line of command*). Misalnya, koordinasi yang dilakukan oleh kepala biro kepegawaian pada sekretariat jenderal departemen terhadap para kepala bagian kepegawaian sekretariat direktorat jenderal suatu departemen.

- 2) Koordinasi eksternal, termasuk koordinasi fungsional. Dalam koordinasi eksternal yang bersifat fungsional, koordinasi hanya bersifat horizontal dan diagonal.

- a) Koordinasi eksternal yang bersifat horizontal, misalnya koordinasi yang dilakukan oleh kepala direktorat bina program, direktorat jenderal transmigrasi terhadap kepala direktorat penyiapan tanah pemukiman transmigrasi, dan direktorat jenderal bina marga.

- b) Koordinasi eksternal yang bersifat diagonal, misalnya koordinasi yang dilakukan oleh kepala badan administrasi kepegawaian negara (BAKN) terhadap para kepala biro kepegawaian tiap-tiap departemen.

Menurut penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 1988 tentang Koordinasi Kegiatan Instansi Vertikal di Daerah, Pasal 1: ada tiga jenis koordinasi, yaitu:

- 1) Koordinasi fungsional, yaitu antara dua atau lebih instansi yang mempunyai program yang berkaitan erat.

- 2) Koordinasi instansional, yaitu terhadap beberapa instansi yang menangani satu urusan tertentu yang bersangkutan.
- 3) Koordinasi teritorial, yaitu terhadap dua atau lebih wilayah dengan program tertentu.

c. Kebutuhan Koordinasi

Koordinasi adalah proses penyatupaduan tujuan dan kegiatan dari unit-unit yang terpisah dalam suatu organisasi untuk mencapai sasaran organisasi secara efisien. Tanpa koordinasi, antara individu dan bagian tidak dapat melihat peranan mereka dalam organisasi. Koordinasi diperlukan karena hal-hal berikut.

- 1) Keadaan saling bergantung

Menurut James D. Thompson (Stoner, 1986), ada tiga macam keadaan saling bergantung antarunit-unit organisasi, yaitu:

 - a. keadaan saling bergantung yang disatukan (*pooled interdependence*);
 - b. keadaan saling bergantung berurutan (*sequential interdependence*);
 - c. keadaan saling bergantung timbal-balik (*reciprocal interdependence*).
- 2) Faktor yang menyebabkan timbulnya kebutuhan koordinasi

Menurut Tripathi dan Reddy (1993), kebutuhan koordinasi timbul karena faktor-faktor berikut:

 - a. pembagian kerja;
 - b. keadaan saling bergantung antarunit;
 - c. kepentingan perseorangan versus kepentingan organisasi.
- 3) Koordinasi dan saling bergantung

Tosi dan Carroll (1992) menyatakan bahwa koordinasi adalah proses untuk memelihara dan mengembangkan hubungan yang baik antar-kegiatan.

d. Masalah Koordinasi

- 1) Diferensiasi atau perbedaan dalam sikap dan gaya bekerja mencakup:

- a) orientasi terhadap sasaran-sasaran khusus;
- b) orientasi waktu;
- c) orientasi antar-perseorangan;
- d) formalitas struktur.

- 2) Sebab-sebab timbulnya masalah koordinasi:

- a) Kondisi organisasi dan koordinasi, mencakup:
 - (1) subsistem-subsistem silang bagian;
 - (2) perbedaan jadwal waktu;
 - (3) jarak geografis.
- b) Faktor manusia dan koordinasi mencakup:
 - (1) persaingan mengenai sumber daya;
 - (2) perbedaan dalam status dan arus pekerjaan;
 - (3) tujuan-tujuan yang bertentangan;
 - (4) penglihatan, sikap, dan nilai yang berlainan;
 - (5) wewenang dan penunjukan pekerjaan meragukan;
 - (6) usaha menguasai atau memengaruhi.

e. Teknik Koordinasi

Menurut Tripathi dan Reddy (1995), beberapa teknik koordinasi yang penting adalah sebagai berikut.

1. Hierarki

Alat yang paling tua dan paling sederhana untuk mencapai koordinasi adalah hierarki atau rangkaian komando. Dengan menempatkan unit-unit yang saling bergantung di bawah seorang atasan dapat dijamin adanya koordinasi antarkegiatan-kegiatannya.

Menurut Chris Argyris (1972), *system hierarki* membuat individu-individu tidak bebas, pasif, dan kurang penting bagi pemimpin. Menurut Rensis, Likert, struktur hierarkis mengganggu atau mengurangi komunikasi dan pengambilan keputusan.

2. Peraturan, prosedur, dan kebijaksanaan

Perincian peraturan, prosedur, dan kebijaksanaan

merupakan alat untuk mengoordinasikan sub-subunit dalam pelaksanaan kegiatan yang sifatnya rutin.

Peraturan, prosedur, dan kebijaksanaan standar ditentukan untuk mencakup semua situasi yang mungkin. Akan tetapi, alat ini mengakibatkan suatu “lingkaran setan” sehingga gangguan fungsi alat ini menimbulkan kepercayaan yang masih lebih kuat kepadanya. Artinya, uraian peraturan dan prosedur menurunkan lebih banyak peraturan dan prosedur untuk memeliharanya.

3. Perencanaan

Perencanaan merupakan cara untuk mengetahui keadaan yang saling bergantung sehingga mencegah atau mengurangi kesulitan koordinasi.

4. Panitia

Pengikutsertaan panitia atau pengambilan keputusan kelompok merupakan alat koordinasi lainnya. Alat ini mengurangi kekakuan struktur hierarkis, meningkatkan komunikasi, memahami ide-ide yang efektif, mendorong penerimaan dan tanggung jawab atas kebijaksanaan, serta membuat pelaksanaannya menjadi lebih efektif.

5. Ide-ide

Mary Parker Follet menunjukkan bahwa koordinasi tidak dapat dicapai hanya dengan memberikan perintah atau komando, karena hal ini akan menimbulkan perlawanan, hilangnya rasa harga diri, dan tidak adanya rasa tanggung jawab. Pemecahannya adalah memberikan perintah “tidak menurut selera”, menyatukan semua orang yang terlibat dalam studi situasi dan mematuhi.

6. Indoktrinasi

Mengindoktrinasi anggota organisasi dengan sasaran dan tugas organisasi dipergunakan dalam organisasi keagamaan dan militer. Menurut Selznick, tugas pokok kepemimpinan itu tidak hanya membuat kebijaksanaan, tetapi juga “membuatnya ke dalam suatu struktur sosial organisasi”, suatu situasi yang

setiap orang di dalam organisasi tersebut spontan melindungi atau memajukan tujuan dan metode yang resmi.

7. Insentif

Memberikan insentif kepada unit-unit yang saling bergantung untuk bekerja sama, seperti rencana pembagian laba, merupakan suatu mekanisme atau alat yang lain. Anjuran Ardent menyatakan bahwa insentif meningkatkan semangat kelompok dan kooperasi yang lebih baik antara pegawai dan pekerja, antara atasan dan orang-orang bawahan, serta antara pekerja dan pekerja lain.

B. Koordinasi Perencanaan Pembangunan

1. Perencanaan dalam Pembangunan

Perencanaan pembangunan merupakan proses penyusunan tahapan kegiatan yang melibatkan berbagai unsur di dalamnya, yang mencakup pemanfaatan dan pengalokasian sumber-sumber daya yang ada untuk meningkatkan kesejahteraan sosial dalam lingkungan wilayah/daerah dalam jangka waktu tertentu.

Perkembangan yang terjadi pada skala global telah memengaruhi pola pikir masyarakat menjadi lebih kritis dan kompleks. Dalam situasi seperti ini, pemerintah tidak bisa lagi bertindak dengan menggunakan paradigma lama yang cenderung mendominasi peranan dalam pembangunan. Selain karena akan memberatkan tugas pemerintah, hal itu juga tidak populer lagi di mata masyarakat dan swasta yang cenderung ingin lebih berperan secara optimal sesuai dengan fungsinya masing-masing.

Dukungan masyarakat lokal dapat dilakukan dengan berperan aktif dalam proses perencanaan, dalam langkah pengawasan. Peran aktif masyarakat dapat berarti berperan langsung dalam berbagai proses politik dan perwakilan, perumusan program, pelaksanaan, dan pengawasan.

2. Aspek-aspek yang Menghasilkan Rencana Pembangunan

Beberapa aspek yang perlu mendapat perhatian agar menghasilkan rencana pembangunan adalah sebagai berikut.

a. Lingkungan

Pembangunan yang kurang memerhatikan masalah lingkungan akan memiliki nilai relevansi yang rendah terhadap perubahan, terutama yang berkaitan dengan masalah kemasyarakatan sebagai ornamen penting dalam proses pembangunan.

b. Potensi dan masalah

Potensi dan masalah merupakan fakta yang ada di lapangan dan menjadi pijakan awal dalam proses penyusunan perencanaan yang dapat menjadi dasar analisis berikutnya.

c. Institusi perencana

Institusi perencana harus berperan sebagai fungsi manajemen dalam bidang perencanaan pembangunan daerah dan bertanggung jawab penuh atas hasilnya. Institusi perencana juga harus mampu mengoordinasikan proses perencanaan pembangunan daerah secara intensif dan menyeluruh, serta menjadi motor penggerak yang dapat mengakomodisasi, menganalisis, menjabarkan berbagai permasalahan dan kepentingan yang berbeda dari institusi teknis lainnya, menuju suatu konsensus bersama dalam wujud rumusan hasil perencanaan pembangunan daerah.

d. Aspek ruang dan waktu

Aspek ini harus jelas menggambarkan kebutuhan dalam waktu yang tepat tentang perencanaan pembangunan daerah mulai disusun, diberlakukan, masa pemberlakuannya, serta waktu evaluasi atau perencanaan ulang.

e. Legalisasi kebijakan

Implementasi legalisasi kebijakan terhadap hasil perencanaan pembangunan daerah harus sesuai dengan batasan yang telah ditetapkan untuk menghindari atau meminimalkan berbagai efek yang timbul sebagai dampak dari proses pembangunan.

Oleh karena itu, kegiatan perencanaan pembangunan daerah tidak dapat dilakukan secara individual, tetapi harus dilaksanakan secara tim, baik kerja sama tim antaranggota perencana maupun kerja sama institusional. Di samping itu, diperlukan keterlibatan berbagai pihak secara interdisipliner sehingga mampu melakukan pengkajian dan penganalisisan yang akurat dalam rangka perumusan hasil perencanaannya.

C. Koordinasi Pelaksanaan Pembangunan

1. Makna Koordinasi dalam Pembangunan

Pelaksanaan forum koordinasi perencanaan pembangunan dirancang untuk mempertemukan aspirasi dari masyarakat dan aspirasi dari pusat (*bottom up and top down*), tetapi masih jauh dari kinerja yang diharapkan. Kebutuhan koordinasi timbul sewaktu-waktu apabila satu orang atau kelompok bertanggung jawab atas kesempurnaan suatu tugas. Apabila terdapat keadaan saling bergantung antarkegiatan, hasil pembangunan yang efektif akan dapat tercapai apabila kegiatan-kegiatan tersebut dikoordinasikan.

2. Unsur-unsur yang Terlibat dalam Pembangunan

Pembangunan melibatkan berbagai unsur/pihak/komponen, baik sebagai objek maupun sebagai subjek. Tingkat keterlibatan berbagai komponen tersebut terbagi ke dalam berbagai variasi fungsi dan peranan yang menyebabkan perbedaan kepentingan yang beragam pula. Perbedaan tersebut menuntut adanya koordinasi dalam proses pembangunan sehingga proses pembangunan dapat dilaksanakan secara sinergis dan harmonis antarkomponen yang berbeda tersebut.

Koordinasi dalam pembangunan merupakan upaya untuk menyeraskan dan menyelaraskan aktivitas pembangunan yang dilaksanakan oleh berbagai komponen, baik pemerintah, swasta maupun masyarakat. Dalam pelaksanaannya, koordinasi diterapkan

dalam keseluruhan proses pembangunan sejak dari perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan pengawasan sampai dengan evaluasinya. Dalam hal ini, koordinasi meliputi keseluruhan proses manajemen pembangunan.

Dalam skala nasional ataupun lokal, fungsi pemerintah pada dasarnya adalah koordinator dalam pembangunan. Melaksanakan fungsi dan peran sebagai koordinator dalam pembangunan sebagaimana diperankan oleh pemerintah tidak mudah. Apalagi dalam unsur pemerintah tersebut, pelaku pembangunan terbagi dalam berbagai institusi, badan, lembaga, atau departemen sesuai dengan bidangnya masing-masing. Di samping itu, komponen swasta dan masyarakat pun yang terbagi dalam berbagai fungsi dan peran, seperti kalangan industri, perbankan, jasa dan pelayanan, dan lain-lain. Hal tersebut semakin menegaskan pentingnya koordinasi sebagai alat untuk menyatupadukan fungsi dan peran yang berbeda agar terjalin suatu kerja sama yang baik, efektif, dan efisien sehingga tujuan bersama dapat tercapai.

3. Perlunya Koordinasi dalam Pembangunan

Beberapa alasan yang perlu diketahui dan dipahami dengan baik dalam menilai diperlukannya koordinasi pembangunan adalah sebagai berikut.

- a. Koordinasi dalam pembangunan sangat diperlukan sebagai konsekuensi logis dari adanya aktivitas dan kepentingan yang berbeda.
- b. Aktivitas dan kepentingan yang berbeda juga membawa konsekuensi logis terhadap adanya tanggung jawab yang secara fungsional berbeda pula.
- c. Terdapat institusi, badan, dan lembaga yang menjalankan peran dan fungsinya masing-masing.
- d. Terdapat unsur sentralisasi dan desentralisasi yang dijalankan dalam proses pembangunan yang melibatkan institusi pusat ataupun daerah.
- e. Koordinasi merupakan alat sekaligus upaya untuk melakukan penyelarasan dalam proses pembangunan sehingga akan tercipta

suatu aktivitas yang harmonis, sinergis, dan serasi untuk mencapai tujuan bersama.

D. Pelaporan, Monitoring Evaluasi Pelaksanaan Pembangunan

1. Hakikat Pelaporan, Monitoring Evaluasi Pelaksanaan Pembangunan

Dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan meningkatkan pelaksanaan pemerintahan yang lebih berdaya guna, berhasil guna, bersih dan bertanggung jawab, serta lebih memantapkan pelaksanaan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah sebagai wujud pertanggungjawaban dalam mencapai tujuan instansi, pemerintah telah mengeluarkan berbagai panduan dan aturan yang menjadi dasar bagi pemerintah daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota untuk melaksanakan kegiatan pemantauan dan evaluasi pembangunan di daerahnya, yaitu dengan dikeluarkannya PP No. 39 tahun 2006 dan Permendagri No. 54 tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 8 tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.

Berdasarkan PP No. 39 tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan, yang kemudian disempurnakan dengan Permendagri No. 54 tahun 2010, Pemerintah daerah diminta untuk melaporkan hasil monitoring dan evaluasi pelaksanaan perencanaan mereka secara bertahap, Kabupaten/Kota melapor ke Provinsi, Provinsi melapor ke Departemen/Pusat. Sehingga setiap instansi pemerintah didorong untuk dapat akuntabel dan meningkatkan kinerja secara berkelanjutan.

Besarnya anggaran dan banyaknya kegiatan yang harus dilaporkan merupakan kesulitan tersendiri bagi pemerintah daerah untuk membuat laporan monitoring dan evaluasi pembangunan, apalagi dilihat dari lokasi dan jarak yang harus ditempuh.

Untuk itu, pemerintah dan daerah membutuhkan Aplikasi Sistem Informasi Monitoring dan Evaluasi Pembangunan (SIMONEP) yang

berbasis internet *web based* untuk memudahkan dan mempercepat proses pelaporan kegiatan pembangunan.

2. Tujuan Monitoring dan Evaluasi Perencanaan Pembangunan

Tujuan monitoring dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan, yaitu:

- a. menjamin terlaksananya kebijakan, program, dan proyek sesuai dengan target dan rencana yang telah ditetapkan (*on Track on Schedule*) (M);
- b. ada umpan balik terhadap kebijakan, program, dan proyek, untuk diteruskan dengan perbaikan atau dihentikan (M/E);
- c. membantu pemangku kepentingan belajar lebih banyak mengenai kebijakan, program dan proyek (E)
- d. kebijakan, program, dan proyek mampu mempertanggungjawabkan penggunaan dana publik (akuntabilitas) (E).

Monitoring merupakan kegiatan mengamati perkembangan pelaksanaan rencana, mengidentifikasi, serta mengantisipasi permasalahan yang timbul dan/atau akan timbul untuk dapat diambil tindakan sedini mungkin.

Menurut PP 39/2006, disebutkan bahwa monitoring merupakan kegiatan rutin, sedang berjalan dan internal, dipergunakan untuk mengumpulkan informasi terhadap keluaran, hasil dan indikator yang akan dipergunakan untuk mengevaluasi kinerja program.

3. Hasil Akhir Pelaporan

a. Evaluasi

Pengendalian adalah serangkaian kegiatan pengambilan keputusan yang cepat bertujuan untuk menjamin agar suatu program/kegiatan yang dilaksanakan sesuai dengan rencana yang ditetapkan. Hasil akhirnya berupa tindakan/keputusan.

Evaluasi merupakan proses menentukan nilai atau pentingnya suatu kegiatan, kebijakan, atau program. Evaluasi adalah penilaian

yang objektif dan sistematis terhadap sebuah intervensi yang direncanakan, sedang berlangsung, atau pun yang telah diselesaikan.

Evaluasi, menurut PP 39/2006 adalah rangkaian kegiatan membandingkan realisasi masukan (*input*), keluaran (*output*), dan hasil (*outcome*) terhadap rencana dan standar yang telah ditetapkan. Masukan untuk perencanaan yang akan datang.

Evaluasi dilakukan secara periodik dan berkala. Evaluasi bertujuan untuk menganalisis data yang telah diperoleh dari monitoring, memberikan penilaian atas pelaksanaan rencana, dan sebagai umpan balik periodik kepada pemangku kepentingan utama.

b. Periodisasi Pelaksanaan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan

Periodisasi pelaksanaan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan, melalui tahapan berikut.

- a. Perencanaan (*ex ante*). Tahapan dilakukan sebelum ditetapkannya rencana pembangunan. Tahapan ini dilakukan untuk melihat rasionalitas pilihan, target, dan kesesuaian antardokumen perencanaan.
- b. Pelaksanaan (*on going*). Tahapan dilakukan saat pelaksanaan kegiatan. Tahapan ini dilakukan untuk menjamin bahwa kegiatan telah dilakukan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.
- c. Pasca pelaksanaan (*ex post*). Tahapan dilaksanakan setelah pelaksanaan rencana berakhir. Bertujuan untuk menilai pencapaian (keluaran/hasil/dampak) program sehingga mampu mengatasi masalah pembangunan yang ingin dipecahkan, serta untuk menilai efisiensi, efektivitas, dan dampak terhadap sasaran, ataupun manfaat dari suatu program.

c. Evaluator dan Kegiatannya

Evaluator adalah pihak (perseorangan/kelompok) yang melakukan evaluasi pelaksanaan suatu kegiatan. Jenis evaluator adalah sebagai berikut.

- a. Evaluator internal: mengetahui lebih banyak tentang sejarah, organisasi, budaya, problem, keberhasilan, dan mungkin berada terlalu dekat (dengan yang dievaluasi).
- b. Evaluator eksternal: mempunyai kredibilitas yang lebih tinggi dan keahlian yang lebih spesifik, dan tidak terikat dengan keputusan administratif dan keuangan.
- c. Evaluator independen: terbebas dari pengaruh apa pun, tidak fokus dan politis.
- d. Evaluator partisipatif: sebuah langkah lebih radikal keluar dari model evaluasi mandiri, wakil dari pemangku kepentingan (termasuk penerima manfaat) bekerja sama merancang, melaksanakan dan menerjemahkan evaluasi.

Kegiatan yang dilakukan oleh evaluator, antara lain:

- a. merencanakan dan melaksanakan evaluasi (atau mempekerjakan staf untuk melaksanakan evaluasi);
- b. berkonsultasi dan berkoordinasi dengan semua pemangku kepentingan (Tidak ada sub-ordinasi), mengidentifikasi standar efektivitas;
- c. mencari, mengumpulkan, menganalisis, menginterpretasikan, dan melaporkan data serta temuan, memberikan rekomendasi, mengelola anggaran evaluasi, dan mengembangkan teori perubahan/evaluasi.

Evaluasi berdasarkan SPPN Pasal 29 UU No. 25/2004 tentang SPPN:

- a. Pimpinan Kementerian/Lembaga melakukan evaluasi kinerja pelaksanaan rencana pembangunan;
- b. Kementerian/Lembaga periode sebelumnya dan Pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah melakukan evaluasi kinerja pelaksanaan rencana pembangunan Satuan Kerja Perangkat Daerah periode sebelumnya.

Proses Evaluasi Pasal 29 UU No. 25/2004 tentang SPPN:

- a. Menteri/Kepala Bappeda menyusun evaluasi rencana pembangunan berdasarkan hasil evaluasi pimpinan;

- b. Kementerian/Lembaga dan evaluasi Satuan Kerja Perangkat Daerah.

Evaluasi bermanfaat sebagai bahan bagi penyusunan rencana pembangunan nasional/daerah untuk periode berikutnya.

4. Laporan Hasil Monitoring dan Evaluasi Terpadu

Laporan hasil monitoring dan evaluasi terpadu (contohnya pada lingkup kementerian kelautan dan perikanan) adalah sebagai berikut.

- a. Ringkasan hasil monitoring dan evaluasi disampaikan Pimpinan Eselon I kepada Sekretaris Jenderal paling lambat 1 (satu) minggu setelah pelaksanaan monitoring dan evaluasi dengan tembusan kepada Eselon I lingkup KKP.
- b. Laporan hasil monitoring dan evaluasi secara lengkap disampaikan Pimpinan Eselon I kepada Sekretaris Jenderal paling lambat 1 (satu) bulan setelah pelaksanaan monitoring dan evaluasi dengan tembusan kepada Eselon I lingkup KKP sesuai *outline* terlampir.
- c. Hasil pelaksanaan monitoring dan evaluasi terpadu ini dapat dimanfaatkan untuk:
 - 1) memberikan umpan balik bagi penyempurnaan kebijakan program/kegiatan pembangunan kelautan dan perikanan tahun berikutnya;
 - 2) bahan koordinasi program/kegiatan lingkup Kementerian Kelautan dan Perikanan serta lintas sektor.
- d. Sebagai tindak lanjut hasil monitoring dan evaluasi terpadu, Pimpinan Eselon I sesuai kewenangannya perlu mengambil langkah-langkah:
 - 1) perbaikan terhadap permasalahan yang ada dengan memerhatikan ketentuan dan peraturan yang berlaku.
 - 2) mengoordinasikan masalah-masalah yang berkaitan dengan instansi lain.

BAB 11

ASPEK HUKUM

ADMINISTRASI PEMBANGUNAN

Administrasi pembangunan merupakan gabungan dua pengertian, yaitu administrasi, yang berarti segenap proses penyelenggaraan dari setiap usaha kerja sama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan tertentu, dan pembangunan, yang berarti rangkaian usaha perubahan dan pertumbuhan yang berencana yang dilakukan secara sadar oleh negara dan pemerintahan demi kesejahteraan masyarakat secara material dan spiritual.

Gabungan kedua substansi tersebut mengandung beberapa pokok pikiran sebagai berikut.

1. Pembangunan merupakan proses. Oleh karena itu, harus dilaksanakan secara berkesinambungan.
2. Pembangunan merupakan usaha sadar dan hasil pemikiran hingga pada tingkat rasionalitas tertentu.

3. Pembangunan dilaksanakan secara berencana.
4. Pembangunan mengarah pada modernitas yang bertujuan untuk menemukan cara hidup yang lebih baik dari sebelumnya, lebih maju, serta dapat menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi.
5. Pembangunan bersifat multidimensional, meliputi berbagai aspek kehidupan bangsa dan negara, terutama aspek politik, ekonomi, sosial-budaya, serta pertahanan dan keamanan.
6. Pembangunan bertujuan membina bangsa.

A. Hakikat Hukum Administrasi Pembangunan

Menurut Prajudi Atmosudirdjo (1992), hukum administrasi pembangunan merupakan hukum administrasi negara yang diarahkan untuk mendukung proses pembangunan untuk keperluan keberhasilan pembangunan, yang meliputi hukum perencanaan, pembiayaan, pelaksanaan, pengendalian, dan evaluasi serta hukum yang diarahkan untuk penyempurnaan administrasi negara agar mampu mendukung proses pembangunan.

Menurut Bintoro (1974), hukum administrasi pembangunan adalah hukum administrasi negara yang diarahkan untuk mendukung proses pembangunan nasional untuk merealisasikan pertumbuhan yang lebih baik (modernisasi) dan hukum yang diarahkan untuk penyempurnaan administrasi negara agar berkemampuan mendukung proses pembangunan.

Menurut Sondang Siagian (2003), hukum administrasi pembangunan adalah keseluruhan proses pelaksanaan pada serangkaian kegiatan yang bersifat pertumbuhan dan perubahan yang berencana menuju modernitas dalam berbagai aspek kehidupan bangsa dalam rangka *national building*.

Administrasi pembangunan dikembangkan sebagai konsekuensi adanya ketimpangan antara administrasi pemerintahan di negara maju dan administrasi pemerintahan di negara berkembang. Fred W. Riggs (1993) memandang bahwa administrasi negara untuk negara berkembang mempunyai pola perilaku yang berbeda dengan negara maju, yang mencakup sistem, struktur, dan fungsi.

Riggs menegaskan bahwa terdapat empat kecenderungan yang mengarahkan administrasi negara pada administrasi pembangunan adalah sebagai berikut.

1. Perhatian administrasi negara mengarah pada masalah pelaksanaan dan pencapaian tujuan pembangunan, yang dimulai dari perumusan kebijaksanaan, instrumen pelaksanaannya hingga pelaksanaan pembangunan.
2. Administrasi negara mengembangkan penelaahan mengenai sikap dan peranan birokrasi serta berbagai masalah hubungan manusia, seseorang atau kelompok dalam birokrasi tersebut, juga ditelaah tentang cara keputusan diambil, dan pengetahuan dikembangkan.
3. Kecenderungan melakukan pendekatan manajemen dalam administrasi negara, sistem analisis administrasi negara terhadap administrasi pembangunan, penggunaan teknik kuantitatif, dan analisis dalam administrasi negara.
4. Administrasi negara memberikan tekanan pada ekologi sosial dan kultural, yang ditekankan pada telaah terhadap hubungan dan sikap administratif dengan ekologi sosial dan budaya masyarakat tertentu.

B. Ruang Lingkup Hukum Administrasi Pembangunan

Coralie Bryant dan Louise G. White (1989: 22-28) menyatakan bahwa pembangunan mencakup beberapa hal berikut.

1. Pembangunan mencakup pengembangan kapasitas untuk menentukan masa depan seseorang. Dalam konteks ini, kapasitas meliputi faktor-faktor ekonomi seperti fasilitas-fasilitas produksi. Pembangunan mencakup masalah distribusi. Meskipun perekonomian maju, apabila hanya sebagian kecil penduduk yang menikmati manfaatnya, pembangunan itu masih gagal.
2. Pembangunan mencakup perhatian jangka panjang terhadap masa depan bangsa dan negara. Dengan demikian, administrasi negara untuk keperluan keberhasilan pembangunan, meliputi:

- a. hukum perencanaan;
- b. hukum pembiayaan;
- c. hukum pelaksanaan;
- d. hukum pengendalian;
- e. hukum evaluasi.

C. Dasar Hukum Pelaksanaan Administrasi Pembangunan

Pembentukan, pembinaan, penggabungan atau pemecahan, dan penghapusan badan-badan pemerintahan sebaiknya dilakukan dengan dasar hukum tertentu. Dasar hukum ini memberikan dan merumuskan landasan hukum tentang batas-batas tugas, fungsi, kekuasaan, serta wewenang masing-masing aparat pemerintah yang sudah ada ataupun yang akan dibentuk. Demikian pula, apabila dilakukan pembentukan, pembinaan, dan penghapusan bagian-bagian dari suatu badan pemerintahan, sudah tentu dasar hukumnya disesuaikan pula dengan tingkat-tingkat kewenangan pengaturan dalam badan pemerintahan. Dengan demikian, pelaksanaan fungsi badan-badan pemerintahan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

... every delegation of power to an agent must be accompanied by a corresponding degree of countability.

Dapat dipertanggungjawabkannya administrasi negara, maka adanya dasar-dasar hukum mengenai badan-badan pemerintahan dan bagian-bagiannya akan mengurangi kesimpangsiuran serta memberikan kejelasan bagi masing-masing badan pemerintahan tersebut. Pertumbuhan wewenang dapat dihindari dan kerja sama dapat dibina berdasarkan ketentuan-ketentuan yang lebih jelas. Kejelasan dan ketegasan rumusan wewenang dan tanggung jawab tersebut merupakan kebutuhan masyarakat.

Dasar hukum itu meliputi kewenangan dan tugas dari jabatan-jabatan pemerintahan, terutama bagi jabatan-jabatan pemerintahan yang mempunyai kewenangan mengatur. Dalam hal ini termasuk kewenangan memberikan perizinan, penentuan tarif, penjabatan, dan sebagainya. Seperti juga badan-badan pemerintahan terutama tentang kejelasan hukum, kewenangan jabatan-jabatan tersebut akan

membantu masyarakat terhindar dari kebingungan tentang pejabat mana yang berwenang atas suatu masalah dan penggunaan wewenang dan tanggung jawab tersebut. Oleh karena itu, masyarakat diusahakan sejauh mungkin terhindar dari tindakan kesewenang-wenangan (*arbitrary*).

Fungsi pemerintah terdiri atas fungsi pengaturan, fungsi penyelenggaraan, dan fungsi pemilikan. Fungsi pengaturan diwujudkan dalam berbagai kebijaksanaan yang pada dasarnya akan mengikat masyarakat. Oleh karena itu, kebijaksanaan-kebijaksanaan sebagai produk fungsi pengaturan tersebut perlu diwujudkan dalam peraturan perundangan yang jelas rumusnya. Hal ini akan mempermudah pejabat untuk melaksanakannya dan mengurangi keragu-raguan pelaksanaan tindakan. Selain itu, masyarakat akan terhindar dari tindakan-tindakan pejabat yang merugikan sebagai akibat kesalahan penafsiran atau kesalahan pelaksanaan.

Akan tetapi, di dalam fungsi penyelenggaraan dan pemilikan perlu dikeluarkan berbagai produk hukum. Misalnya, hubungan pemilikan dalam bentuk kerja sama dengan pihak swasta. Partisipasi keuangan. Pemerintahan dalam berbagai kegiatan yang bersifat swasta memerlukan produk-produk hukum yang jelas. Berbagai produk hukum dari administrasi negara ini (*sub-legislation*) perlu tetap dilaksanakan dalam rangka hukum, yaitu berdasarkan dan tidak menyalahi dasar-dasar hukum yang lebih tinggi. Di berbagai negara dibentuk pula suatu peradilan administrasi. Badan ini dimaksudkan untuk menampung pengaduan dari masyarakat tentang penyimpangan atau pelampauan wewenang badan atau pejabat pemerintah. Demikian pula, hal ini berlaku untuk keadaan sebaliknya. Administrasi ini dapat memberikan keputusan dan menangani pelaksanaan sanksi-sanksi terhadap badan atau pejabat pemerintah. Semua upaya tersebut bertujuan agar pelaksanaan pemerintahan bersifat sah atau *legitimate*.

Sejalan dengan usaha-usaha tersebut, perhatian perlu diberikan pada beberapa segi administrasi di dalam proses pembuatan perundang-undangan dan peraturan. Beberapa usaha penyempurnaan dalam proses pembuatan peraturan perundangan yang masih sering diperlukan adalah sebagai berikut.

Proses pembuatan peraturan perundangan harus menjamin terciptanya keserasian atau konsistensi antara berbagai peraturan perundangan yang ada, baik dari satu pejabat atau badan pemerintah maupun dari berbagai badan pemerintah atau pejabat. Ketentuan-ketentuan yang termuat dalam peraturan perundangan yang satu dengan peraturan perundangan lain dalam masalah yang sama harus sesuai, saling menunjang, dan tidak bertentangan. Ini berarti pula bahwa suatu peraturan perundangan tidak diberlakukan pada saat keluarnya peraturan perundangan baru dalam masalah yang sama, tetapi memuat ketentuan yang berbeda atau bertentangan. Untuk itu, perlu adanya inventarisasi dan peninjauan terhadap segenap peraturan perundangan yang telah ada dalam masalah yang bersangkutan, sebelum suatu peraturan perundangan disusun.

Proses pembuatan perundangan harus menjamin adanya kelengkapan, kebenaran dan ketepatan permasalahannya, serta perumusan ketentuan-ketentuannya. Ini diperlukan untuk mencegah masih harus dibuatnya lagi peraturan perundangan lain yang sebenarnya tidak perlu, seperti memuat ketentuan tentang pembetulan, tambahan, ataupun perbaikan lainnya. Peraturan perundangan yang banyak seperti itu akan membingungkan dan mempersulit masyarakat untuk dapat memahami dan menaati kebijaksanaan-kebijaksanaan yang tertuang di dalamnya. Untuk itu, peraturan perundangan tidak cukup dibuat oleh mereka yang ahli dalam bidang hukum, tetapi juga perlu mengikutsertakan mereka yang ahli dalam permasalahan pokoknya dan bidang lain yang bersangkutan.

Penyempurnaan proses pembuatan peraturan perundangan perlu pula diarahkan agar ketentuan-ketentuan yang tertuang di dalamnya akan memperoleh dukungan yang positif dari masyarakat, artinya ditaati dengan penuh kesadaran dan tanggung jawab. Ini berarti bahwa kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dirumuskan dalam peraturan perundangan itu perlu sekali didasarkan kepada aspirasi, tingkat perkembangan, dan kesadaran hukum dan perasaan keadilan hukum masyarakat. Hal tersebut perlu sekali diperhatikan untuk mencegah penentangan oleh masyarakat atau untuk mencegah kepatuhan yang tidak dilandasi pengertian, kesadaran, dan tanggung jawab, tetapi lebih karena rasa takut atau terpaksa menaatinya.

Perlu diperhatikan, pada akhirnya pelaksanaan ketentuan-ketentuan peraturan perundangan akan dilakukan oleh pejabat-pejabat pelaksana paling bawah yang langsung berhubungan dengan masyarakat, yang tingkat dan keadaannya relatif akan berbeda satu sama lain. Oleh karena itu, penyempurnaan dalam proses pembuatan perundangan harus menjamin adanya atau terwujudnya pedoman-pedoman pelaksanaan tugas bagi para pejabat, sesuai dengan bidang tugas serta daerahnya masing-masing.

Peraturan perundangan dari suatu tingkat hierarki merupakan penjabaran atau perumusan yang lebih terperinci dari peraturan perundangan yang setingkat lebih tinggi hierarkinya. Ini berarti, suatu peraturan perundangan harus patuh kepada peraturan perundangan dari tingkat hierarki yang lebih tinggi, dan harus ditiadakan termuatnya ketentuan-ketentuan yang menyimpang atau berlawanan. Sesuai dengan adanya hierarki peraturan perundangan tersebut, perlu selalu diperhatikan bahwa suatu peraturan perundangan dari suatu tingkat hierarki tidak berwenang mengubah atau membatalkan ketentuan-ketentuan dari peraturan perundangan yang lebih tinggi.

Penyempurnaan dalam proses pembuatan peraturan perundangan diarahkan pula untuk terciptanya konsistensi atau kesamaan tingkat peraturan perundangan untuk permasalahan-permasalahan dalam bidang yang sama dan/atau mempunyai ruang lingkup yurisdiksi yang sama pula. Hal ini perlu diperhatikan agar tidak mempersulit jika diperlukan penyempurnaan secara menyeluruh dalam suatu bidang permasalahan.

Dengan demikian, penyempurnaan dalam proses pembuatan peraturan perundangan harus pula diarahkan untuk terciptanya efisiensi dalam pembuatan peraturan perundangan itu sendiri. Oleh karena itu, sangat perlu diusahakan adanya keseragaman teknik dan sistematika dari peraturan perundangan sesuai dengan tingkatan hierarki peraturan perundangan yang berlaku.

D. Hukum dan Administrasi Pembangunan

Pada negara-negara yang berorientasi kepada demokrasi dan tertib hukum, hukum merupakan aspek yang penting dalam administrasi pembangunan. Peranan pemerintah yang lebih besar di dalam kegiatan sosial masyarakat, tumbuhnya banyak badan administrasi untuk pelaksanaan fungsi pemerintahan, bertambah dan meluasnya kebijaksanaan dalam pengaturan, pengurusan, dan pemilikan, menyebabkan berkembangnya hukum administrasi (*administrative law*), atau menurut Utrecht disebut hukum administrasi negara. Sesuai dengan orientasi demokrasi serta tertib hukum tersebut, perkembangan hukum administrasi menghendaki agar pelaksanaan administrasi tetap berjalan di atas kerangka atau dasar hukum (*legal context*).

Suatu peraturan administratif tertentu hendaknya berdasarkan pada suatu dasar hukum yang lebih tinggi. Dengan demikian, pelaksanaan administrasi juga akan mempunyai ketentuan yang legal formal. Dasar-dasar hukum ini adalah pembinaan dan pengembangan hukum yang sesuai bagi pelaksanaan administrasi pembangunan.

Administrasi pembangunan berkepentingan dengan perubahan dan pembaharuan. Dengan demikian, dasar hukum yang sudah kedaluwarsa perlu dirombak dan disempurnakan untuk mewujudkan suatu kegiatan usaha pembangunan. Salah satu ciri administrasi pembangunan adalah perkembangan dari orientasi yang terlalu legalistis ke arah yang lebih bersifat pemecahan masalah (*problem solving*). Oleh karena itu, keseimbangan harus selalu dicari antara pelaksanaan kegiatan atas dasar hukum yang jelas dan keperluan untuk mengubah dasar hukum dan produk hukum bagi keperluan pembaharuan dan pembangunan.

Segi lain dari hubungan hukum dengan administrasi pembangunan adalah dengan adanya ketertiban dan kepastian hukum (*rule of law*) diharapkan kegairahan pembaharuan dan pembangunan itu dapat berjalan lebih baik. Dengan tertib hukum itu pula terdapat kejelasan bagi pelaksanaan kegiatan pemerintahan, yaitu kejelasan antara fungsi dan wewenang badan-badan pemerintahan,

ataupun fungsi dan kewenangan pejabat-pejabat pemerintahan. Demikian pula, kejelasan wewenang kebijaksanaan serta kegiatan pemerintahan terhadap masyarakat. Hal ini lebih penting lagi apabila negara memberikan perlindungan kepada hak-hak warga negara dalam masyarakat terutama penyelesaian persoalan antara pemerintah dan masyarakat, terkait aspek hukum, kewenangan, dan kewajiban pihak-pihak yang bersangkutan. Terkadang kebijaksanaan dan keputusan administratif terhadap hal-hal tersebut bersifat hukum. Ini disebut sebagai *administrative adjudication*.

Segi hukum lain yang perlu mendapat perhatian dalam administrasi pembangunan adalah tata cara penyelenggaraan penyusunan perundang-undangan dan peraturan-peraturan. Birokrasi pemerintahan juga mempunyai peranan dalam perumusan berbagai rancangan perundang-undangan sehingga mempunyai sumbangan terhadap perundang-undangan yang diputuskan oleh badan legislatif. Pada tingkat tertinggi, biasanya diputuskan oleh badan legislatif dan diundangkan oleh pemerintah. Hasil perundang-undangan ini disebut *statutory legislation*. Selanjutnya, birokrasi pemerintahan perlu mengeluarkan peraturan pelaksanaan dalam berbagai tingkatannya. Hal ini disebut *sub-legislation*.

Prosedur administrasi dalam rangka penyusunan pengajuan, penetapan, serta penghindaran kesimpangsiuran dari sublegislasi (*sub-legislation*) perlu mendapat perhatian dalam administrasi pembangunan. Bentuk-bentuk hukum dan hierarki dari keputusan mengenai kebijaksanaan negara atau pemerintah, adalah sebagai berikut.

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat: Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
2. Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat: Undang-Undang.
3. Pemerintah: Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
4. Pemerintah: Peraturan Pemerintah.
5. Presiden: Keputusan Presiden.
6. Presiden: Instruksi Presiden.
7. Pemerintah: Surat Edaran Pemerintah.
8. Menteri: Keputusan Bersama Menteri-menteri.

9. Menteri: Peraturan Menteri.
10. Menteri: Keputusan Menteri.

Dalam konteks sistem perencanaan pembangunan maka ditetapkanlah UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 25 TAHUN 2004 TENTANG SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL yang menimbang hal-hal berikut:

- a. Bahwa atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa, Proklamasi Kemerdekaan telah mengantarkan bangsa Indonesia menuju cita-cita berkehidupan kebangsaan yang bebas, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur;
- b. Bahwa pemerintahan negara Indonesia dibentuk untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia;
- c. Bahwa tugas pokok bangsa selanjutnya adalah menyempurnakan dan menjaga kemerdekaan itu serta mengisinya dengan pembangunan yang berkeadilan dan demokratis yang dilaksanakan secara bertahap dan berkesinambungan;
- d. Bahwa untuk menjamin agar kegiatan pembangunan berjalan efektif, efisien, dan bersasaran maka diperlukan perencanaan pembangunan Nasional;
- e. Bahwa agar dapat disusun perencanaan pembangunan Nasional yang dapat menjamin tercapainya tujuan negara perlu adanya sistem perencanaan pembangunan Nasional;
- f. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e, perlu membentuk Undang-undang tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional;

Mengingat:

1. Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 20, Pasal 20A, Pasal 21, Pasal 23, Pasal 23C, Pasal 33, Pasal 34 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

2. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia Nomor 4287);

Untuk lebih jelasnya, isi undang-undang ini adalah sebagai berikut:

BABI

KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Undang-undang ini, yang dimaksud dengan:

1. Perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia.
2. Pembangunan Nasional adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara.
3. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah.
4. Rencana Pembangunan Jangka Panjang, yang selanjutnya disingkat RPJP, adalah dokumen perencanaan untuk periode 20 (dua puluh) tahun.
5. Rencana Pembangunan Jangka Menengah, yang selanjutnya disingkat RPJM, adalah dokumen perencanaan untuk periode 5 (lima) tahun.
6. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kementerian/ Lembaga, yang selanjutnya disebut Rencana Strategis Kementerian/ Lembaga (Renstra-KL), adalah dokumen

perencanaan Kementerian/ Lembaga untuk periode 5 (lima) tahun.

7. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Satuan Kerja Perangkat Daerah, yang selanjutnya disebut Renstra-SKPD, adalah dokumen perencanaan Satuan Kerja Perangkat Daerah untuk periode 5 (lima) tahun.
8. Rencana Pembangunan Tahunan Nasional, yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah (RKP), adalah dokumen perencanaan Nasional untuk periode 1 (satu) tahun.
9. Rencana Pembangunan Tahunan Daerah, yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 1 (satu) tahun.
10. Rencana Pembangunan Tahunan Kementerian/Lembaga, yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Kementerian/Lembaga (Renja-KL), adalah dokumen perencanaan Kementerian/ Lembaga untuk periode 1 (satu) tahun.
11. Rencana Pembangunan Tahunan Satuan Kerja Perangkat Daerah, yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja-SKPD), adalah dokumen perencanaan Satuan Kerja Perangkat Daerah untuk periode 1 (satu) tahun.
12. Visi adalah rumusan umum mengenai keadaan yang diinginkan pada akhir periode perencanaan.
13. Misi adalah rumusan umum mengenai upaya-upaya yang akan dilaksanakan untuk mewujudkan visi.
14. Strategi adalah langkah-langkah berisikan program-program indikatif untuk mewujudkan visi dan misi.
15. Kebijakan adalah arah/tindakan yang diambil oleh Pemerintah Pusat/Daerah untuk mencapai tujuan.
16. Program adalah instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah/ lembaga untuk mencapai sasaran dan tujuan serta memperoleh alokasi anggaran, atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh instansi pemerintah.

17. Lembaga adalah organisasi non Kementerian Negara dan instansi lain pengguna anggaran yang dibentuk untuk melaksanakan tugas tertentu berdasarkan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau peraturan perUndang-undangan lainnya.
18. Program Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah adalah sekumpulan rencana kerja suatu Kementerian/Lembaga atau Satuan Kerja Perangkat Daerah.
19. Program Lintas Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah adalah sekumpulan rencana kerja beberapa Kementerian /Lembaga atau beberapa Satuan Kerja Perangkat Daerah.
20. Program Kewilayahan dan Lintas Wilayah adalah sekumpulan rencana kerja terpadu antar-Kementerian/Lembaga dan Satuan Kerja Perangkat Daerah mengenai suatu atau beberapa wilayah, Daerah, atau kawasan.
21. Musyawarah Perencanaan Pembangunan yang selanjutnya disingkat Musrenbang adalah forum antarpelaku dalam rangka menyusun rencana pembangunan Nasional dan rencana pembangunan Daerah.
22. Menteri adalah pimpinan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.
23. Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi perencanaan pembangunan di Daerah Provinsi, Kabupaten, atau Kota adalah kepala badan perencanaan pembangunan Daerah yang selanjutnya disebut Kepala Bappeda.

BAB II

ASAS DAN TUJUAN

Pasal 2

- (1) Pembangunan Nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi

dengan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan Nasional.

- (2) Perencanaan Pembangunan Nasional disusun secara sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh, dan tanggap terhadap perubahan.
- (3) Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional diselenggarakan berdasarkan Asas Umum Penyelenggaraan Negara.
- (4) Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional bertujuan untuk:
 - a. mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan;
 - b. menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antarDaerah, antarruang, antarwaktu, antarfungsi pemerintah maupun antara Pusat dan Daerah;
 - c. menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan;
 - d. mengoptimalkan partisipasi masyarakat;
 - dan e. menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

BAB III

RUANG LINGKUP PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL

Pasal 3

- (1) Perencanaan Pembangunan Nasional mencakup penyelenggaraan perencanaan makro semua fungsi pemerintahan yang meliputi semua bidang kehidupan secara terpadu dalam Wilayah Negara Republik Indonesia.
- (2) Perencanaan Pembangunan Nasional terdiri atas perencanaan pembangunan yang disusun secara terpadu oleh Kementerian/Lembaga dan perencanaan pembangunan oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya.
- (3) Perencanaan Pembangunan Nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menghasilkan: a. rencana pembangunan jangka panjang; b. rencana pembangunan jangka menengah; dan c. rencana pembangunan tahunan.

Pasal 4

- (1) RPJP Nasional merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan Nasional.
- (2) RPJM Nasional merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Nasional, yang memuat strategi pembangunan Nasional, kebijakan umum, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.
- (3) RKP merupakan penjabaran dari RPJM Nasional, memuat prioritas pembangunan, rancangan kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal, serta program Kementerian/Lembaga, lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dalam bentuk kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

Pasal 5

- (1) RPJP Daerah memuat visi, misi, dan arah pembangunan Daerah yang mengacu pada RPJP Nasional.
- (2) RPJM Daerah merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional, memuat arah kebijakan keuangan Daerah, strategi pembangunan Daerah, kebijakan umum, dan program Satuan Kerja Perangkat Daerah, lintas Satuan Kerja Perangkat Daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

- (3) RKPD merupakan penjabaran dari RPJM Daerah dan mengacu pada RKP, memuat rancangan kerangka ekonomi Daerah, prioritas pembangunan Daerah, rencana kerja, dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.

Pasal 6

- (1) Renstra-KL memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan sesuai dengan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga yang disusun dengan berpedoman pada RPJM Nasional dan bersifat indikatif.
- (2) Renja-KL disusun dengan berpedoman pada Renstra-KL dan mengacu pada prioritas pembangunan Nasional dan pagu.
- (3) RKPD indikatif, serta memuat kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan baik yang dilaksanakan langsung oleh Pemerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.

Pasal 7

- (1) Renstra-SKPD memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan yang disusun sesuai dengan tugas dan fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah serta berpedoman kepada RPJM Daerah dan bersifat indikatif.
- (2) Renja-SKPD disusun dengan berpedoman kepada Renstra SKPD dan mengacu kepada RKP, memuat kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan baik yang dilaksanakan langsung oleh Pemerintah Daerah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.

BAB IV

TAHAPAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL

Pasal 8

Tahapan Perencanaan Pembangunan Nasional meliputi:

- a. penyusunan rencana;
- b. penetapan rencana;
- c. pengendalian pelaksanaan rencana; dan
- d. evaluasi pelaksanaan rencana.

Pasal 9

- (1) Penyusunan RPJP dilakukan melalui urutan: a. penyiapan rancangan awal rencana pembangunan; b. musyawarah perencanaan pembangunan; dan c. penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.
- (2) Penyusunan RPJM Nasional/Daerah dan RKP/RKPD dilakukan melalui urutan kegiatan: a. penyiapan rancangan awal rencana pembangunan; b. penyiapan rancangan rencana kerja; c. musyawarah perencanaan pembangunan; dan d. penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.

BAB V

PENYUSUNAN DAN PENETAPAN RENCANA

Bagian Pertama

Rencana Pembangunan Jangka Panjang

Pasal 10

- (1) Menteri menyiapkan rancangan RPJP Nasional.
- (2) Kepala Bappeda menyiapkan rancangan RPJP Daerah.
- (3) Rancangan RPJP Nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

dan rancangan RPJP Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjadi bahan utama bagi Musrenbang.

Pasal 11

- (1) Musrenbang diselenggarakan dalam rangka menyusun RPJP dan diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara Negara dengan mengikutsertakan masyarakat.
- (2) Menteri menyelenggarakan Musrenbang Jangka Panjang Nasional.
- (3) Kepala Bappeda menyelenggarakan Musrenbang Jangka Panjang Daerah.
- (4) Musrenbang Jangka Panjang Nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan Musrenbang Jangka Panjang Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilaksanakan paling lambat 1 (satu) tahun sebelum berakhirnya periode RPJP yang sedang berjalan.

Pasal 12

- a. Menteri menyusun rancangan akhir RPJP Nasional berdasarkan hasil Musrenbang Jangka Panjang Nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (4).
- b. Kepala Bappeda menyusun rancangan akhir RPJP Daerah berdasarkan hasil Musrenbang Jangka Panjang Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (4).

Pasal 13

- (1) RPJP Nasional ditetapkan dengan Undang-undang.
- (2) RPJP Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Bagian Kedua
Rencana Pembangunan Jangka Menengah

Pasal 14

- (1) Menteri menyiapkan rancangan awal RPJM Nasional sebagai penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden ke dalam strategi pembangunan Nasional, kebijakan umum, program prioritas Presiden, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal.
- (2) Kepala Bappeda menyiapkan rancangan awal RPJM Daerah sebagai penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah ke dalam strategi pembangunan Daerah, kebijakan umum, program prioritas Kepala Daerah, dan arah kebijakan keuangan Daerah.

Pasal 15

- (1) Pimpinan Kementerian/Lembaga menyiapkan rancangan Renstra-KL sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan berpedoman kepada rancangan awal RPJM Nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (1).
- (2) Menteri menyusun rancangan RPJM Nasional dengan menggunakan rancangan Renstra-KL sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan berpedoman pada RPJP Nasional.
- (3) Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah menyiapkan rancangan Renstra-SKPD sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan berpedoman pada rancangan awal RPJM Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (2).
- (4) Kepala Bappeda menyusun rancangan RPJM Daerah dengan menggunakan rancangan Renstra-SKPD sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan berpedoman pada RPJP Daerah.

Pasal 16

- (1) Rancangan RPJM Nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (2) dan rancangan RPJM Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (4) menjadi bahan bagi Musrenbang Jangka Menengah.
- (2) Musrenbang Jangka Menengah diselenggarakan dalam rangka menyusun RPJM diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara Negara dan mengikutsertakan masyarakat.
- (3) Menteri menyelenggarakan Musrenbang Jangka Menengah Nasional.
- (4) Kepala Bappeda menyelenggarakan Musrenbang Jangka Menengah Daerah.

Pasal 17

- (1) Musrenbang Jangka Menengah Nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (3), dilaksanakan paling lambat 2 (dua) bulan setelah Presiden dilantik.
- (2) Musrenbang Jangka Menengah Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (4), dilaksanakan paling lambat 2 (dua) bulan setelah Kepala Daerah dilantik.

Pasal 18

- (1) Menteri menyusun rancangan akhir RPJM Nasional berdasarkan hasil Musrenbang Jangka Menengah Nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (1).
- (2) Kepala Bappeda menyusun rancangan akhir RPJM Daerah berdasarkan hasil Musrenbang Jangka Menengah Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2).

Pasal 19

- (1) RPJM Nasional ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lambat 3 (tiga) bulan setelah Presiden dilantik.

- (2) Renstra-KL ditetapkan dengan peraturan pimpinan Kementerian/Lembaga setelah disesuaikan dengan RPJM Nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) RPJM Daerah ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah paling lambat 3 (tiga) bulan setelah Kepala Daerah dilantik.
- (4) Renstra-SKPD ditetapkan dengan peraturan pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah setelah disesuaikan dengan RPJM Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3).

Bagian Ketiga

Rencana Pembangunan Tahunan

Pasal 20

- (1) Menteri menyiapkan rancangan awal RKP sebagai penjabaran dari RPJM Nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1).
- (2) Kepala Bappeda menyiapkan rancangan awal RKPD sebagai penjabaran dari RPJM Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (3).

Pasal 21

- (1) Pimpinan Kementerian/Lembaga menyiapkan rancangan Renja-KL sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan mengacu kepada rancangan awal RKP sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (1) dan berpedoman pada Renstra-KL sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2).
- (2) Menteri mengkoordinasikan penyusunan rancangan RKP dengan menggunakan rancangan Renja-KL sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
1. (3) Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah menyiapkan Renja-SKPD sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan mengacu kepada rancangan awal RKPD sebagaimana dimaksud

dalam Pasal 20 ayat (2) dan berpedoman pada Renstra-SKPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (4).

- (3) Kepala Bappeda mengkoordinasikan penyusunan rancangan RKPD dengan menggunakan Renja-SKPD sebagaimana dimaksud pada ayat (3).

Pasal 22

- (1) Rancangan RKP sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (2) dan rancangan RKPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (4) menjadi bahan bagi Musrenbang.
- (2) Musrenbang dalam rangka penyusunan RKP dan RKPD diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara pemerintahan.
- (3) Menteri menyelenggarakan Musrenbang penyusunan RKP.
- (4) Kepala Bappeda menyelenggarakan Musrenbang penyusunan RKPD.

Pasal 23

- (1) Musrenbang penyusunan RKP sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (3) dilaksanakan paling lambat bulan April.
- (2) Musrenbang penyusunan RKPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (4) dilaksanakan paling lambat bulan Maret.

Pasal 24

- (1) Menteri menyusun rancangan akhir RKP berdasarkan hasil Musrenbang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (1).
- (2) Kepala Bappeda menyusun rancangan akhir RKPD berdasarkan hasil Musrenbang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (2).

Pasal 25

- (1) RKP menjadi pedoman penyusunan RAPBN.
- (2) RKPD menjadi pedoman penyusunan RAPBD.

Pasal 26

- (1) RKP ditetapkan dengan Peraturan Presiden.
- (2) RKPD ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah.

Pasal 27

- (1) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan RPJP Nasional, RPJM Nasional, Renstra-KL, RKP, Renja-KL, dan pelaksanaan Musrenbang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan RPJP Daerah, RPJM Daerah, Renstra-SKPD, RKPD, Renja-SKPD dan pelaksanaan Musrenbang Daerah diatur dengan Peraturan Daerah.

BAB VI

PENGENDALIAN DAN EVALUASI PELAKSANAAN RENCANA

Pasal 28

- (1) Pengendalian pelaksanaan rencana pembangunan dilakukan oleh masing-masing pimpinan Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah.
- (2) Menteri/Kepala Bappeda menghimpun dan menganalisis hasil pemantauan pelaksanaan rencana pembangunan dari masing-masing pimpinan Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah sesuai dengan tugas dan kewenangannya.

Pasal 29

- (1) Pimpinan Kementerian/Lembaga melakukan evaluasi kinerja pelaksanaan rencana pembangunan Kementerian/Lembaga periode sebelumnya.
- (2) Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah melakukan evaluasi kinerja pelaksanaan rencana pembangunan Satuan Kerja Perangkat Daerah periode sebelumnya.

- (3) Menteri/Kepala Bappeda menyusun evaluasi rencana pembangunan berdasarkan hasil evaluasi pimpinan Kementerian/Lembaga sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan evaluasi Satuan Kerja Perangkat Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
- (4) Hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) menjadi bahan bagi penyusunan rencana pembangunan Nasional/Daerah untuk periode berikutnya.

Pasal 30

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

BAB VII

DATA DAN INFORMASI

Pasal 31

Perencanaan pembangunan didasarkan pada data dan informasi yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan.

BAB VIII

KELEMBAGAAN

Pasal 32

- (1) Presiden menyelenggarakan dan bertanggung jawab atas Perencanaan Pembangunan Nasional.
- (2) Dalam menyelenggarakan Perencanaan Pembangunan Nasional, Presiden dibantu oleh Menteri.

- (3) Pimpinan Kementerian/Lembaga menyelenggarakan perencanaan pembangunan sesuai dengan tugas dan kewenangannya.
- (4) Gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat mengkoordinasikan pelaksanaan perencanaan tugas-tugas Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.

Pasal 33

- (1) Kepala Daerah menyelenggarakan dan bertanggung jawab atas perencanaan pembangunan Daerah didaerahnya.
- (2) Dalam menyelenggarakan perencanaan pembangunan Daerah, Kepala Daerah dibantu oleh Kepala Bappeda.
- (3) Pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah menyelenggarakan perencanaan pembangunan Daerah sesuai dengan tugas dan kewenangannya.
- (4) Gubernur menyelenggarakan koordinasi, integrasi, sinkronisasi, dan sinergi perencanaan pembangunan antarkabupaten/kota.

BAB IX KETENTUAN PERALIHAN

Pasal 34

- (1) (1) Sebelum RPJP Nasional menurut ketentuan dalam Undang-undang ini ditetapkan, penyusunan RPJM Nasional tetap mengikuti ketentuan.
- (2) Pasal 4 ayat (2) dengan mengesampingkan RPJP Nasional sebagai pedoman, kecuali ditentukan lain dalam peraturan perUndang-undangan.
- (3) Sebelum RPJP Nasional menurut ketentuan dalam Undang-undang ini ditetapkan, penyusunan RPJP Daerah tetap mengikuti ketentuan Pasal 5 ayat (1) dengan mengesampingkan RPJP

Nasional sebagai pedoman, kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan.

- (4) Sebelum RPJP Daerah menurut ketentuan dalam Undang-undang ini ditetapkan, penyusunan RPJM Daerah tetap mengikuti ketentuan Pasal 5 ayat (2) dengan mengesampingkan RPJP Daerah sebagai pedoman, kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan.

BAB X KETENTUAN PENUTUP

Pasal 35

Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional menurut Undang-undang ini ditetapkan paling lambat 6 (enam) bulan setelah diundangkannya Undang-undang ini.

Pasal 36

Peraturan perundang-undangan sebagai pelaksanaan Undang-undang ini ditetapkan paling lambat 1 (satu) tahun sejak Undang-undang ini diundangkan.

Pasal 37

Undang-undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

E. Ciri-Ciri Hukum Administrasi Pembangunan

Terdapat beberapa pandangan para ahli mengenai hukum administrasi pembangunan, antara lain sebagai berikut.

1. Pandangan Tjokro Bintoro (1974)

Menurut Bintoro (1974), administrasi pembangunan memiliki dua ciri utama, yaitu sebagai berikut.

- a. Berorientasi pada perubahan ke arah yang dianggap lebih baik untuk mendukung dan mendorong proses perubahan dalam berbagai bidang dalam rangka pembangunan yang direncanakan. Dengan demikian, dituntut kemampuan inovasi dalam berbagai bidang pembangunan.
- b. Berorientasi pada perbaikan dan penyempurnaan administrasi untuk menampung pembangunan. Diarahkan agar sistem administrasi berkemampuan menampung pembangunan. Perbaikan administrasi mempunyai efek manipulatif terhadap perubahan bidang lainnya dan pembangunan bidang lain memberi pengaruh terhadap pembangunan administrasi. Oleh karena itu, pembangunan administrasi tidak hanya untuk kepentingan administrasi itu, tetapi juga untuk pelayanan dan perubahan di bidang lainnya.

2. Pandangan Swerdlow

Menurut Irving Swerdlow (1995), ciri administrasi pembangunan adalah sebagai berikut.

- a. Adanya suatu orientasi administrasi untuk mendukung pembangunan dengan mengadakan perubahan administrasi ke arah keadaan yang lebih baik (modernisasi) bagi negara berkembang.
- b. Saling keterkaitan antara administrasi dan aspek lainnya di bidang politik, ekonomi, dan sosial budaya.
- c. Administrator diharapkan sebagai unsur pembaharu dan dapat menciptakan sistem dan praktik administrasi yang mendukung pembangunan.

Dalam melaksanakan itu semua, administrasi negara mempunyai tiga fungsi, yaitu sebagai berikut.

- a. Perencanaan; perumusan kebijakan (*policy formulation*), meliputi:
 - 1) kebijakan bergantung pada kenyataan yang ada;
 - 2) kebijakan harus memproyeksikan kenyataan sekarang menuju keadaan masa depan (*forecast*);
 - 3) penyusunan program agar dapat dijalankan;
 - 4) pengambilan keputusan.
- b. Pengawasan; pengendalian unsur-unsur administrasi, meliputi:
 - 1) struktur;
 - 2) keuangan;
 - 3) kepegawaian;
 - 4) sarana-sarana lainnya.
- c. Manajemen; penggunaan dinamika administrasi, meliputi:
 - 1) pimpinan;
 - 2) koordinasi;
 - 3) pengawasan;
 - 4) komunikasi.

F. Pendekatan Hukum dalam Administrasi Pembangunan

Pembangunan suatu bangsa yang jumlah penduduknya besar dan wilayahnya luas dilakukan melalui tiga pendekatan, yakni pembangunan makro, sektoral, dan regional. Pembangunan makro mencakup sasaran-sasaran dan upaya-upaya pada lingkup nasional, yang pencapaiannya merupakan hasil dari upaya-upaya pada tingkat sektoral dan regional (Kartasasmita, 1996). Ketiga pendekatan tersebut mempunyai implikasi administratif yang berbeda, sesuai lingkup dan kewenangan masing-masing yang bertujuan untuk penyelenggaraan negara dan pembangunan. Dari sisi inilah dimensi ruang dan daerah menjadi penting artinya dalam administrasi pembangunan dan administrasi pembangunan daerah menjadi penting untuk pembangunan nasional.

Pertimbangan dimensi ruang dan daerah dalam administrasi pembangunan memiliki cara pandang atau pendekatan (Heaphy, 1971). Cara pandang *pertama* menyebutkan bahwa dimensi ruang dan daerah dalam perencanaan pembangunan adalah perencanaan pembangunan suatu kota, daerah, ataupun wilayah. Pendekatan ini memandang kota, daerah, atau wilayah sebagai suatu maujud (*entity*) bebas yang pengembangannya tidak terikat dengan kota, daerah, atau wilayah lain sehingga penekanan perencanaannya mengikuti pola yang lepas dan mandiri (*independent*).

Cara pandang *kedua* melihat bahwa pembangunan di daerah merupakan bagian dari pembangunan nasional. Perencanaan pembangunan daerah, dalam pendekatan ini merupakan pola perencanaan pada suatu yurisdiksi ruang atau wilayah tertentu yang dapat digunakan sebagai bagian dari pola perencanaan pembangunan nasional. Cara pandang *ketiga* 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 antardaerah.

Kebijaksanaan yang berkaitan dengan dimensi ruang dalam administrasi pembangunan dipengaruhi oleh banyak faktor, selain sistem pemerintahan, politik, dan ekonomi, faktor lain yaitu pandangan ideologi, kemampuan sumber daya manusia di daerah, pengelompokan wilayah, perubahan sosial, dan sebagainya. Implikasi aspek ruang yang meliputi tingkat pembangunan daerah, lokasi, mobilitas penduduk dan penyebarannya, serta budaya daerah memiliki hubungan dan keterkaitan yang sangat erat dengan pembangunan ekonomi.

Untuk itu, administrasi pembangunan, dalam kaitannya dengan dimensi ruang dan daerah, harus tetap menjaga kesatuan dan persatuan dalam menjalankan pembangunan dengan memberikan kewenangan dan tanggung jawab yang cukup pada daerah dan masyarakatnya.

BAB 12

PENGAWASAN DAN PARTISIPASI PEMBANGUNAN

Upaya mewujudkan pemerintah yang baik (*good governance*), partisipasi masyarakat sebagai satu indikator krusial mutlak ada bahkan dipandang sebagai syarat mutlak untuk menamai sebuah aktivitas sebagai pembangunan. Walaupun pembangunan di daerah-daerah yang baru memulai proses pembangunan meletakkan peran pemerintah sebagai aktor dominan, partisipasi masyarakat tetap dibutuhkan. Oleh karena itu, tugas utama pemerintah dalam kondisi ini adalah mengupayakan agar masyarakat termotivasi dan bergairah untuk berpartisipasi melalui pembangunan.

Aktivitas pembangunan fisik dapat dengan mudah diketahui karena pengawasan terhadapnya mudah dilakukan. Jika pada aspek ini pengawasan berlangsung dengan baik, pada aspek pembangunan lainnya juga berlangsung sesuai harapan masyarakat. Pengawasan

terhadap pembangunan fisik merupakan titik awal bagi pengawasan kelompok serta aktivitas pembangunan di segala aspek yang berlangsung di dalam negara.

A. Hakikat Konsep Pengawasan dalam Administrasi Pembangunan

1. Pengertian Pengawasan

Menurut Winardi (2000: 585), pengawasan adalah semua aktivitas yang dilaksanakan oleh pihak pimpinan dalam upaya memastikan bahwa hasil aktual sesuai dengan hasil yang direncanakan.

Menurut Basu Swasta (1996: 12), pengawasan merupakan fungsi yang menjamin bahwa kegiatan-kegiatan dapat memberikan hasil seperti yang diinginkan.

Menurut Sondang P. Siagian (1992), pengawasan adalah proses pengamatan pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan. Adapun menurut Suyamto, pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak.

Selanjutnya, Kadarman (2001: 59) menjelaskan bahwa pengawasan adalah suatu upaya yang sistematis untuk menetapkan kinerja standar pada perencanaan untuk merancang sistem umpan balik informasi, membandingkan kinerja aktual dengan standar yang telah ditentukan, menetapkan apakah telah terjadi suatu penyimpangan tersebut, serta mengambil tindakan perbaikan yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya perusahaan telah digunakan seefektif dan seefisien mungkin untuk mencapai tujuan perusahaan.

2. Konteks-konteks dalam Pengawasan

a. Pengawasan dalam Konteks Manajemen

Pengawasan dalam konteks manajemen (Schermerhorn, 2001), antara lain:

- 1) proses pengukuran kinerja dan pengambilan tindakan untuk menjamin hasil yang diinginkan;
- 2) peran penting dan positif dalam proses manajemen;
- 3) menjamin segala sesuatu berjalan sebagaimana mestinya dan sesuai waktunya.

b. Pengawasan dalam Konteks Politis

Pengawasan dalam konteks politik (Little dan Ogle, 2006) adalah sebagai berikut.

- 1) Fungsi parlemen dalam menjamin bahwa undang-undang yang telah dikeluarkan oleh parlemen dapat diimplementasikan dan diadministrasikan secara efektif oleh pihak eksekutif, yaitu dilakukan secara sesuai dan dengan cara yang diatur dalam undang-undang tersebut.
- 2) Fungsi yang dilakukan parlemen dalam menjamin bahwa anggaran yang telah disetujui telah dibelanjakan oleh pihak eksekutif sesuai dengan hal yang telah disepakati dan mampu mencapai sasaran yang diinginkan/ditetapkan.
- 3) Pengawasan merupakan tanggung jawab yang sangat penting dari parlemen dan harus dilakukan secara agresif. Hal ini dikarenakan hanya melalui pengawasan inilah, parlemen dapat menjamin adanya *check and balances* yang memadai terhadap pihak eksekutif.
- 4) Cenderung kurang diapresiasi dan kinerjanya paling buruk.

c. Pengawasan dalam Konteks Pembangunan

Pengawasan dalam konteks pembangunan adalah salah satu fungsi organik manajemen, yang merupakan proses kegiatan pimpinan untuk memastikan dan menjamin bahwa tujuan dan sasaran serta tugas-tugas organisasi terlaksana dengan baik sesuai dengan rencana, kebijakan, instruksi, dan ketentuan yang telah ditetapkan.

Pengawasan legislatif sebagaimana dimaksudkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 162 tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah, meliputi:

- 1) peraturan daerah;
- 2) APBD;
- 3) peraturan perundangan lainnya;
- 4) dana Otsus;
- 5) proyek-proyek pusat di daerah;
- 6) keputusan kepala daerah, dan aset daerah.

Berdasarkan UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kedudukan DPRD sebagai badan legislatif sejajar dan menjadi mitra pemerintah daerah. Meskipun kedudukan DPRD sejajar dengan kepala daerah, alokasi kekuasaan yang dimiliki kepala daerah lebih besar dibanding DPRD. Hal ini dikarenakan kepala daerah mempunyai dua fungsi, yaitu kepala daerah otonom dan sebagai kepala wilayah. Sebagai kepala daerah otonom, kepala daerah berfungsi memimpin dan bertanggung jawab penuh atas penyelenggaraan pemerintahan daerah, sedangkan sebagai kepala wilayah, kepala daerah memiliki fungsi sebagai pemimpin penyelenggaraan pemerintahan umum.

Sebagai wakil rakyat, DPRD mempunyai fungsi legislasi, fungsi pengawasan (*controlling*), dan fungsi anggaran. Dalam fungsi legislasi, DPRD memiliki kewenangan untuk membuat peraturan-peraturan daerah, berdasarkan inisiatif.

Dalam rangka melakukan *controlling* terhadap jalannya pemerintahan dan pembangunan itu, DPRD mempunyai beberapa hak, yaitu hak meminta pertanggungjawaban kepala daerah, hak meminta keterangan, hak mengadakan penyelidikan, hak amandemen, hak mengajukan pernyataan pendapat, hak inisiatif, dan hak anggaran. Pengawasan merupakan fungsi yang paling sensitif yang harus dilakukan DPRD yang mengacu pada UU No. 32 tahun 2004 untuk mengontrol segala bentuk kebijakan kepala daerah.

3. Jenis-jenis Pengawasan

Menurut Schermerhorn (2001), jenis-jenis pengawasan terbagi menjadi empat bagian sebagai berikut.

- a. Pengawasan *feedforward* (umpan di depan), yaitu:
 - 1) dilakukan sebelum aktivitas dimulai;
 - 2) dalam rangka menjamin kejelasan sasaran; tersedianya arahan yang memadai; ketersediaan sumber daya yang dibutuhkan;
 - 3) memfokuskan pada kualitas sumber daya.
- b. Pengawasan *concurrent* (bersamaan), yaitu:
 - 1) memfokuskan pada hal yang terjadi selama proses berjalan;
 - 2) memonitor aktivitas yang sedang berjalan untuk menjamin segala sesuatu dilaksanakan sesuai rencana;
 - 3) mengurangi hasil yang tidak diinginkan.
- c. Pengawasan *feedback* (umpan balik), yaitu:
 - 1) terjadi setelah aktivitas selesai dilaksanakan;
 - 2) memfokuskan pada kualitas dari hasil;
 - 3) menyediakan informasi yang berguna untuk meningkatkan kinerja pada masa depan.
- d. Pengawasan internal dan eksternal, yaitu:
 - 1) pengawasan internal, memberikan kesempatan untuk memperbaiki sendiri;
 - 2) pengawasan eksternal, terjadi melalui supervisi dan penggunaan sistem administrasi formal.

Menurut Nugraha, dkk. (2005), dalam birokrasi dan lembaga, pengawasan terbagi empat bagian sebagai berikut.

- a. Pengawasan internal dan eksternal
Pengawasan internal adalah pengawasan dilakukan oleh orang atau badan yang ada di dalam lingkungan unit organisasi yang bersangkutan, seperti pengawasan atasan langsung atau pengawasan melekat. Contoh: Itjen, Bawasda, dan BPKP.

Adapun pengawasan eksternal adalah pengawasan yang dilakukan oleh orang atau badan yang ada di luar unit organisasi yang bersangkutan. Contoh: BPK, KPK, dan ORI.

- b. Pengawasan *preventif* dan *represif*
Pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan sebelum kegiatan itu dilaksanakan sehingga dapat mencegah terjadinya penyimpangan. Pengawasan ini lebih bermanfaat dan bermakna jika dilakukan oleh atasan langsung.
Pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan terhadap kegiatan setelah kegiatan itu dilakukan. Contoh: laporan pelaksanaan anggaran di akhir tahun.
- c. Pengawasan aktif dan pasif
Pengawasan aktif (dekat) adalah pengawasan yang dilaksanakan di tempat kegiatan yang bersangkutan dan pengawasan ini bersifat melekat.
Pengawasan pasif (jauh) adalah pengawasan dengan melakukan penerimaan dan pengujian terhadap laporan pertanggungjawaban. Pengawasan pasif mencakup pengawasan kebenaran formal menurut hak (*Rechtmatigheid*) dan pemeriksaan kebenaran materiil mengenai maksud tujuan pengeluaran (*doelmatigheid*).
- d. Pengawasan formal dan informal
Pengawasan formal dilakukan oleh instansi/pejabat yang berwenang, baik yang bersifat internal maupun eksternal. Adapun pengawasan informal dilakukan oleh masyarakat, baik langsung maupun tidak langsung atau sebagai *social control*.

4. Tujuan Pengawasan

Tujuan utama pengawasan adalah memperlancar roda pembangunan serta mengamankan hasil pembangunan. Pengawasan diperlukan bukan karena kurang kepercayaan dan bukan pula ditujukan mencari-cari kesalahan atau mencari siapa yang salah,

tetapi untuk memahami hal-hal yang salah demi perbaikan pada masa datang.

Selain tujuan utama tersebut, pengawasan juga memiliki peran strategis, yaitu:

- a. memastikan bahwa segala sesuatunya berjalan sesuai dengan mandat, visi, misi, tujuan, serta target-target organisasi;
- b. mengetahui tingkat akuntabilitas kinerja setiap instansi yang akan dijadikan parameter penilaian keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan dalam renstra instansi
- c. melaksanakan dua tujuan utama, yaitu akuntabilitas dan proses belajar.

Dari sisi akuntabilitas, sistem pengawasan memastikan bahwa dana pembangunan digunakan sesuai dengan etika dan aturan hukum dalam rangka memenuhi rasa keadilan.

Dari sisi proses belajar, sistem pengawasan memberikan informasi tentang dampak dari program atau intervensi yang dilakukan, sehingga pengambil keputusan dapat belajar tentang cara menciptakan program yang lebih efektif.

5. Fungsi Pengawasan dalam Administrasi Pembangunan

Pengawasan bukan merupakan suatu tujuan, melainkan sarana untuk meningkatkan efisiensi dalam melaksanakan kegiatan. Di dalamnya termasuk unsur pencegahan terhadap berbagai penyimpangan yang mungkin terjadi. Oleh karena itu, kegiatan pengawasan tidak hanya dilakukan dalam tahap pelaksanaan. Artinya, aspek pengawasan telah ada saat proyek pembangunan masih dalam tahap perencanaan.

Pengawasan mirip dengan pemantauan. Perbedaannya adalah pengawasan lebih menekankan pada akuntabilitas dan transparansi sektor publik, dan lebih ditekankan pada penanganan sumber dana (*financial resources*), serta terjadi pada saat proyek/program dilaksanakan untuk deteksi dini penyimpangan.

Pemantauan dan pengawasan pembangunan pada dasarnya merupakan rangkaian kegiatan yang memiliki objek yang sama, yakni

mengikuti perkembangan pelaksanaan pembangunan agar senantiasa sesuai dengan rencana.

Fungsi pengawasan dalam administrasi pembangunan, yaitu:

- a. meningkatkan kebertanggungjawaban (*accountability*) dan keterbukaan (*transparency*) sektor publik;
- b. menekankan langkah-langkah pembenahan atau koreksi (*corrective actions*) jika dalam suatu kegiatan terjadi kesalahan atau perbedaan dari tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan.

6. Hierarki Fungsi Pengawasan dalam Administrasi Pembangunan

Dalam administrasi pembangunan, hierarki pengawasan dilakukan sesuai dengan tingkatan dan ruang lingkungannya. Hal ini bersifat berjenjang dan dapat dilakukan sebagai bagian dari kegiatan yang organik dari dalam dan dari luar. Oleh karena itu, dikenal pengawasan fungsional dan pengawasan melekat.

a. Pengawasan Fungsional

Pengawasan fungsional dibagi menjadi dua, yaitu:

- 1) pengawasan internal adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat Pengawasan Fungsional Pemerintah (APFP), seperti BPKP, Inspektorat Jenderal (Itjen), dan Badan Pengawas Daerah (Bawasda) provinsi dan kabupaten.
- 2) pengawasan eksternal adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparatur di luar pemerintah, seperti BPK dan DPRD.

b. Pengawasan Melekat

Pengawasan melekat adalah kegiatan yang bersifat sebagai pengendalian secara terus-menerus, dilakukan atasan langsung terhadap bawahannya agar pelaksanaan tugas bawahan tersebut berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Johnson, Kast, dan Rosenzweig (1973) membagi sistem pengawasan ke dalam dua bagian sebagai berikut.

- 1) *Pengawasan organisasional*, yaitu sistem pengawasan umum yang menilai kinerja keseluruhan dari suatu kegiatan di dalam

organisasi. Standar pengukuran yang lazim digunakan bagi pengawasan jenis ini adalah pengukuran efektivitas (*measurement of effectiveness*) dari kegiatan tersebut. Dari hasil pengukuran efektivitas tersebut, umpan balik yang dihasilkan dapat digunakan untuk mengevaluasi tujuan dan sasaran, merumuskan perencanaan tahap berikutnya, serta memperbaiki petunjuk pelaksanaan kegiatan (*standard operating procedures*).

- 2) *Pengawasan operasional*, yaitu sistem pengawasan yang digunakan untuk mengukur kinerja harian suatu kegiatan dan memberikan langkah-langkah koreksi langsung.

Faktor penyebab pelaksanaan pengawasan belum berlangsung optimal karena:

- 1) objek pemeriksaan sangat banyak dan tersebar;
- 2) keterbatasan aparat yang memiliki kemampuan SDM yang andal di bidang pengawasan;
- 3) pengawasan melekat dari setiap tingkat pimpinan kepada bawahan belum berjalan secara baik.

Johnson, Kast, dan Rosenzweig (1973) juga menguraikan fungsi pengawasan dengan mengidentifikasi empat unsur pokok pengawasan, yaitu:

- 1) penentuan standar kinerja;
- 2) perumusan instrumen pengawasan yang dapat dipergunakan dalam mengukur kinerja suatu kegiatan;
- 3) perbandingan hasil aktual dengan kinerja yang diharapkan;
- 4) pengambilan langkah-langkah pembenahan atau koreksi.

7. Ruang lingkup Pengawasan Administrasi Umum Pemerintahan dan Pembangunan

Ruang lingkup pengawasan pembangunan adalah sebagai berikut.

- a. Pengawasan administrasi umum pemerintahan/pembangunan, meliputi:
 - 1) kebijakan daerah;

- 2) kelembagaan;
- 3) pegawai daerah;
- 4) keuangan daerah (kebijakan anggaran);
- 5) barang daerah.

- b. Pengawasan urusan pemerintahan meliputi:

- 1) urusan wajib;
- 2) urusan pilihan.

- c. Pengawasan lainnya, meliputi:

- 1) dana dekonsentrasi;
- 2) tugas pembantuan;
- 3) *review* atas laporan keuangan; dan
- 4) kebijakan pinjaman hibah luar negeri.

B. Hakikat Pertanggungjawaban Administrasi Negara

Pertanggungjawaban perbuatan pemerintah muncul akibat adanya dua hal, yaitu kewenangan hak dan kewajiban. Kewenangan hak dan kewajiban tersebut merupakan perbuatan pemerintah yang harus dipertanggungjawabkan. Pertanggungjawaban pemerintah berupa pertanggungjawaban hukum (pidana, perdata, dan administrasi negara), etika, disiplin, AUPB, moral, dan politis. Berikut ini akan dijelaskan pengertian pertanggungjawaban tersebut dan pertanggungjawaban di bidang masing-masing.

1. Pengertian Pertanggungjawaban

Pertanggungjawaban berasal dari kata *tanggung jawab*, yang berarti keadaan wajib menanggung segala sesuatu (jika terdapat suatu hal boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan, dan sebagainya). Dalam *Kamus Hukum* terdapat dua istilah yang menunjuk pada pertanggungjawaban, yakni *liability* (*the state of being liable*) dan *responsibility* (*the state or fact being responsible*).

Liability merupakan istilah hukum yang luas (*a broad legal term*) yang di dalamnya mengandung makna menunjuk pada makna yang

paling komprehensif, meliputi hampir setiap karakter risiko atau tanggung jawab, yang pasti, bergantung, atau yang mungkin. *Liability* didefinisikan untuk menunjuk semua karakter hak dan kewajiban.

Adapun *responsibility* berarti hal yang dapat dipertanggungjawabkan atas suatu kewajiban, dan termasuk putusan, keterampilan, kemampuan, dan kecakapan. *Responsibility* juga berarti kewajiban bertanggung jawab atas undang-undang yang dilaksanakan dan memperbaiki atau sebaliknya memberi ganti rugi atas kerusakan apa pun yang telah ditimbulkannya.

Dari *responsibility* ini muncul istilah *responsible government* yang menunjukkan bahwa jenis-jenis pemerintahan dalam hal pertanggungjawaban terhadap ketentuan atau undang-undang publik dibebankan pada departemen atau dewan eksekutif, yang harus mengundurkan diri apabila penolakan terhadap kinerja mereka dinyatakan melalui mosi tidak percaya di dalam majelis legislatif, atau melalui pembatalan terhadap suatu undang-undang penting yang dipatuhi.

2. Pertanggungjawaban Pemerintah dalam Hukum Administrasi

Salah satu prinsip negara hukum adalah asas legalitas, yang mengandung makna bahwa setiap tindakan hukum pemerintah harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan yurisprudensi Conseil d'Etat, pemerintah atau negara dibebani membayar ganti rugi kepada rakyat atau warga negara yang menjadi korban pelaksanaan tugas administratif.

Dalam perspektif hukum publik, tindakan hukum pemerintahan selanjutnya dituangkan dan dipergunakan dalam beberapa instrumen hukum dan kebijakan, seperti peraturan, keputusan, peraturan kebijaksanaan, dan ketetapan.

Bothlingk (1972) memberikan tiga contoh *onbevoegd* (pejabat tidak berwenang), yaitu:

- a. menggunakan cara yang tidak sejalan dengan kewenangan yang diberikan kepadanya;
- b. melakukan tindakan dengan cara kewenangan yang diberikan kepadanya, tetapi di luar pelaksanaan tugas;

- c. melakukan tindakan dengan cara kewenangan yang diberikan kepadanya dalam pelaksanaan tugasnya, tetapi tidak sesuai dengan keadaan yang diwajibkan untuk pelaksanaan selanjutnya.

Berdasarkan keterangan tersebut tampak bahwa tindakan hukum yang dijalankan oleh pejabat dalam rangka menjalankan kewenangan jabatan atau untuk dan atas nama jabatan, tindakannya itu dikategorikan sebagai tindakan hukum jabatan.

Dalam tulisan Kranenburg dan Vegting (1997), berkaitan dengan persoalan pertanggungjawaban pejabat, disebutkan ada dua teori berikut.

- a. *Fautes personnelles*, yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga itu dibebankan kepada pejabat karena tindakannya telah menimbulkan kerugian.
- b. *Fautes de services*, yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga itu dibebankan pada instansi pejabat yang bersangkutan.

Berkenaan dengan persoalan-persoalan yang disebutkan, yakni tentang pertanggungjawaban dan penerapan sanksi terhadap pejabat, diperlukan tidak hanya penjelasan Pasal 116, tetapi juga dengan menentukan prosedur dan mekanisme acara penyelesaiannya.

Dalam hal ini, teori hukum administrasi tidak dapat dijadikan jalan keluar, sebab yang dapat dijadikan jalan keluar adalah pembuat peraturan pelaksanaan atau penentuan dalam hukum positif. Teori hukum administrasi hanya dapat menjadi kerangka acuan dalam pembuatan peraturan pelaksanaan dan menjadi pedoman untuk penentuan isi dari hukum positif.

C. Pengawasan dan Partisipasi Publik

1. Hakikat Pengawasan dan Partisipasi Publik

Pengawasan merupakan proses kegiatan monitoring untuk meyakinkan bahwa semua kegiatan organisasi terlaksana seperti yang

direncanakan dan kegiatan untuk mengoreksi dan memperbaiki jika ditemukan adanya penyimpangan yang akan mengganggu pencapaian tujuan. Pengawasan juga merupakan fungsi manajemen yang diperlukan untuk mengevaluasi kinerja organisasi atau unit-unit dalam suatu organisasi untuk menetapkan kemajuan sesuai dengan arah yang dikehendaki.

Dari uraian tersebut, dapat dimaknai bahwa kepengawasan merupakan kegiatan atau tindakan pengawasan dari seseorang yang diberi tugas, tanggung jawab, dan wewenang melakukan pembinaan dan penilaian terhadap orang dan atau lembaga yang dibinanya. Jika ditilik dari regulasi yang ada, bentuk pengawasan dapat kita jumpai dalam banyak peraturan, baik undang-undang, peraturan pemerintah, instruksi presiden maupun keputusan menteri.

Keputusan Menteri Kehakiman No. M.01.PR.07.03 tahun 1985 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemasyarakatan mengatur dua bentuk pengawasan, yaitu pengawasan melekat dan pengawasan fungsional. Pengawasan melekat dilakukan oleh setiap pimpinan satuan organisasi, sedangkan pengawasan fungsional dilakukan melalui Inspektorat Jenderal Departemen Hukum dan HAM.

Pengawasan masyarakat dan pengawasan dari lembaga Legislatif tidak terlembagakan mekanismenya dalam sistem organisasi pemasyarakatan. Pengertian pengawasan, cara menjalankan pengawasan, pihak-pihak yang berfungsi melakukan pengawasan, dan cara pengawasan itu dilakukan diatur dalam Instruksi Presiden Republik Indonesia No. 15 tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan. Pada bagian menimbang poin (a) dikatakan bahwa pengawasan merupakan salah satu unsur penting dalam rangka peningkatan pendayagunaan aparatur pemerintah negara dalam pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan menuju terwujudnya pemerintah yang bersih dan berwibawa.

Selanjutnya, Pasal 2 ayat (1 dan 2) lampiran Inpres No. 15 tahun 1985 menyatakan bahwa pengawasan terdiri atas:

- a. pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan/atasan langsung, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah;

- b. pengawasan yang dilakukan secara fungsional oleh aparat pengawasan.

Ruang lingkup pengawasan, meliputi:

- a. kegiatan umum pemerintahan;
- b. pelaksanaan rencana pembangunan;
- c. penyelenggaraan pengurusan dan pengelolaan keuangan dan kekayaan negara;
- d. kegiatan badan usaha milik negara dan badan usaha milik daerah;
- e. kegiatan aparatur pemerintahan di bidang yang mencakup kelembagaan, kepegawaian, dan ketatalaksanaan.

2. Bentuk Pengawasan

Bentuk pengawasan meliputi pengawasan internal (pengawasan melekat dan pengawasan fungsional) dan pengawasan eksternal.

a. Pengawasan Internal

1) *Pengawasan Melekat*

Uraian Mengenai Kondisi Objektif dan Tinjauan Normatif

Bentuk dan pengertian pengawasan melekat atau waskat terdapat dalam Keputusan Menteri PAN No. Kep/46/M.PAN/2004. Dalam Kepmen tersebut disebutkan bahwa pengawasan melekat tidak semata-mata berupa pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan/atasan masing-masing satuan organisasi/satuan kerja terhadap bawahannya, tetapi lebih menekankan pada sistem pengendalian internal.

Selanjutnya, dalam lampiran keputusan menteri tersebut dinyatakan bahwa pengawasan melekat yang waskat adalah segala upaya yang dilakukan dalam suatu organisasi untuk mengarahkan seluruh kegiatan agar tujuan organisasi dapat dicapai secara efektif, efisien dan ekonomis; segala sumber daya dimanfaatkan dan dilindungi, data dan laporan dapat dipercaya dan disajikan secara wajar, serta ditaatinya segala ketentuan yang berlaku. Selanjutnya,

dalam Lampiran Inpres No. 1 tahun 1989, pada bagian umum dinyatakan bahwa pengawasan melekat adalah serangkaian kegiatan yang bersifat pengendalian secara terus menerus, dilakukan oleh atasan langsung terhadap bawahannya, secara preventif atau represif agar pelaksanaan tugas bawahan tersebut berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam hal pelaksanaan dan mekanisme Pengawasan Melekat dilakukan dan dinyatakan dalam lampiran Inpres No. 15 tahun 1983. Pasal 3 ayat (1) menyatakan pimpinan semua satuan organisasi pemerintahan, termasuk proyek pembangunan di lingkungan Departemen/Lembaga/instansi lainnya, menciptakan pengawasan melekat dan meningkatkan mutunya di dalam lingkungan tugasnya masing-masing, kemudian Ayat (2) menyatakan pengawasan melekat dimaksud dalam ayat (1) dilakukan:

- a. Melalui penggarisan struktur organisasi yang jelas dengan pembagian tugas dan fungsi beserta uraiannya yang jelas pula.
- b. Melalui perincian kebijaksanaan yang dituangkan secara tertulis yang dapat menjadi pegangan dalam pelaksanaannya oleh bawahan yang menerima pelimpahan wewenang dari atasan.
- c. Melalui rencana kerja yang menggambarkan kegiatan yang harus dilaksanakan, bentuk hubungan kerja antar kegiatan tersebut, dan hubungannya antara berbagai kegiatan beserta sasaran yang harus dicapainya.
- d. Melalui prosedur kerja yang merupakan petunjuk pelaksanaan yang jelas dari atasan kepada bawahan.
- e. Melalui pencatatan hasil kerja serta pelaporannya yang merupakan alat bagi atasan untuk mendapatkan informasi yang diperlukan bagi pengambilan keputusan serta penyusunan pertanggungjawaban, baik mengenai pelaksanaan tugas maupun mengenai pengelolaan keuangan.
- f. Melalui pembinaan personil yang terus-menerus agar para pelaksana menjadi unsur yang mampu melaksanakan dengan baik tugas yang menjadi tanggung jawabnya dan tidak melakukan tindakan yang bertentangan dengan maksud serta kepentingan tugasnya.

Mengenai sasaran pengawasan melekat, tercantum dalam Inpres No. I tahun 1989, yaitu:

- a. Meningkatkan disiplin serta prestasi kerja dan pencapaian sasaran pelaksanaan tugas.
- b. Menekan hingga sekecil mungkin penyalahgunaan wewenang.
- c. Menekan hingga sekecil mungkin kebocoran serta pemborosan keuangan negara dan segala bentuk pungutan liar.
- d. Mempercepat penyelesaian perijinan dan peningkatan pelayanan kepada masyarakat.
- e. Mempercepat pengurusan kepegawaian sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2) *Pengawasan Fungsional*

Selain pengawasan melekat dalam pengawasan internal, ada juga pengawasan fungsional. Pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan secara fungsional, baik internal maupun eksternal pemerintah, yang dilaksanakan terhadap pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan agar sesuai dengan rencana dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selanjutnya, pelaksanaan pengawasan oleh aparat pengawasan fungsional berdasarkan Inpres No. 15 tahun 1983, pada bab III Pasal 4 ayat (4) dilakukan oleh:

- a. Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, selanjutnya disingkat BPKP.
- b. Inspektorat Jenderal Departemen, Aparat Pengawasan Lembaga Pemerintah Non Departemen/Instansi Pemerintah lainnya yang melakukan pengawasan terhadap kegiatan umum pemerintahan dan pembangunan dalam lingkungan Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen/Instansi Pemerintah yang bersangkutan.

Tugas Pokok Inspektorat Jenderal adalah menyelenggarakan pengawasan di lingkungan departemen terhadap semua pelaksanaan tugas unsur departemen agar dapat berjalan sesuai dengan rencana

dan berdasarkan kebijakan menteri dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, baik yang bersifat rutin maupun tugas pembangunan. Fungsi inspektorat jenderal adalah:

- a) penyiapan perumusan kebijakan pengawasan fungsional;
- b) pelaksanaan pengawasan fungsional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- c) pelaksanaan urusan administrasi inspektorat jenderal;
- d) pemeriksaan terhadap semua unsur dan aspek yang dipandang perlu yang meliputi bidang administrasi umum, administrasi kepegawaian, administrasi keuangan, administrasi perlengkapan/peralatan, rencana dan program, serta hasil-hasil fisik pelaksanaan kebijaksanaan pembangunan di lingkungan departemen;
- e) pengujian serta penilaian atas hasil laporan berkala atau sewaktu-waktu dari setiap unsur dan aspek di lingkungan departemen;
- f) pengusutan mengenai kebenaran laporan atau pengaduan tentang hambatan, penyimpangan, dan penyalahgunaan wewenang di bidang administrasi keuangan, administrasi perlengkapan/peralatan rencana dan program, serta hasil-hasil fisik pelaksanaan kebijakan pembangunan di lingkungan departemen.

Dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM No.: M. 09.pr.07-10 tahun 2007 tanggal 20 April 2007 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Hukum dan HAM. Pasal 945, pada bab Inspektorat Pemasarakatan dinyatakan, Inspektorat Pemasarakatan mempunyai tugas melaksanakan pengawasan dan pembinaan terhadap pelaksanaan kebijakan dan peraturan perundang-undangan di bidang pemasarakatan, tahanan negara, dan benda sitaan negara di lingkungan Departemen.

Kemudian, Pasal 946 menyatakan; Untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 945, Inspektorat Pemasarakatan menyelenggarakan fungsi:

- a. perencanaan dan program pengawasan di bidang pembinaan dan penyelenggaraan pemasarakatan, tahanan negara, dan

benda sitaan negara yang dikoordinasikan oleh Sekretariat Inspektorat Jenderal;

- b. penyusunan norma dan petunjuk pemeriksaan, pengujian, pengusutan, dan penilaian di bidang pembinaan dan penyelenggaraan pemasarakatan, tahanan negara serta benda sitaan negara sesuai dengan rencana dan program kerja berdasarkan kebijakan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- c. pelaksanaan pemeriksaan, pengujian, pengusutan, dan penilaian di bidang pelaksanaan kebijakan dan peraturan perundang-undangan di bidang pembinaan dan penyelenggaraan pemasarakatan, tahanan negara, dan benda sitaan negara;
- d. pelaksanaan penelaahan dan pengusutan kebenaran laporan atas pengaduan tentang hambatan, penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang, pelaksanaan kebijakan dan peraturan perundang-undangan di bidang pemasarakatan;
- e. penyusunan dan penyampaian laporan hasil pemeriksaan;
- f. penghimpunan, evaluasi temuan dan pertanggungjawaban pelaksanaan tugas pengawasan;
- g. pengelolaan urusan tata usaha dan rumah tangga Inspektorat Pemasarakatan.

Hasil dan tindak lanjut dari dua bentuk pengawasan ini adalah sanksi, baik berupa hukuman disiplin maupun hukuman administratif. Adapun tingkat dan jenis hukuman disiplin sesuai dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 30 tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara RI tahun 1980 No. 50 dan Tambahan Lembaran Negara RI No. 3176); tindakan administratif berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah No. 32 tahun 1979 tentang Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil. Pasal 6 menyatakan;

1. Tingkat Hukuman disiplin terdiri dari:
 - a. hukuman disiplin ringan;
 - b. hukuman disiplin sedang; dan
 - c. hukuman disiplin berat.

2. Jenis hukuman disiplin ringan terdiri dari :
 - a. tegoran lisan;
 - b. tegoran tertulis; dan
 - c. pernyataan tidak puas secara tertulis.
3. Jenis hukuman disiplin sedang terdiri dari :
 - a. penundaan kenaikan gaji berkala untuk paling lama 1 (satu) tahun;
 - b. penurunan gaji sebesar satu kali kenaikan gaji berkala untuk paling lama 1 (satu) tahun; dan
 - c. penundaan kenaikan pangkat untuk paling lama 1 (satu) tahun.
4. Jenis hukuman disiplin berat terdiri dari:
 - a. penurunan pangkat pada pangkat yang setingkat lebih rendah untuk paling lama 1 (satu) tahun;
 - b. pembebasan dari jabatan;
 - c. pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai pegawai Negeri Sipil; dan
 - d. pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Selain unsur pengawasan fungsional di atas, dalam UU No. 12 tahun 1995 tentang Pemasarakatan, ada pula yang disebut dengan Balai Pertimbangan Pemasarakatan (BPP) dan Tim Pengamat Pemasarakatan (TPP) yang dalam melakukan tugas dan fungsinya bisa dikategorikan masuk dalam ranah pengawasan, sebagaimana diatur pada Pasal 45 yang menyatakan;

- a) Menteri membentuk Balai Pertimbangan Pemasarakatan dan Tim Pengamat Pemasarakatan.
- b) Balai Pertimbangan Pemasarakatan bertugas memberi saran dan atau pertimbangan kepada Menteri.
- c) Balai Pertimbangan Pemasarakatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) terdiri dari para ahli di bidang pemasarakatan yang merupakan wakil instansi pemerintah terkait, badan non pemerintah dan perorangan lainnya.

- d) Tim Pengamat Pemasarakatan yang terdiri dari pejabat-pejabat LAPAS, BAPAS atau pejabat terkait lainnya bertugas:
 - a. memberi saran mengenai bentuk dan program pembinaan dan pembimbingan;
 - b. dalam melaksanakan sistem pemasarakatan;
 - c. membuat penilaian atas pelaksanaan program pembinaan dan pembimbingan; atau
 - d. menerima keluhan dan pengaduan dari Warga Binaan Pemasarakatan.
5. Pembentukan, susunan, dan tata kerja Balai Pertimbangan Pemasarakatan dan Tim Pengamat Pemasarakatan ditetapkan dengan Keputusan Menteri.

Dalam Keputusan Menteri Hukum dan Perundang-Undangan Republik Indonesia No. M.02.PR.08.03 tahun 1999 tentang Pembentukan Balai Pertimbangan Pemasarakatan dan Tim Pengamat Pemasarakatan, dalam Pasal 1 dikatakan bahwa Balai Pertimbangan Pemasarakatan yang selanjutnya disebut BPP adalah Badan Penasehat Menteri yang bersifat non struktural di bidang pemasarakatan dan bertugas memberikan saran dan pertimbangan kepada Menteri mengenai pelaksanaan sistem pemasarakatan, sedangkan Tim Pengamat Pemasarakatan yang selanjutnya disebut TPP adalah Tim yang bertugas memberikan saran mengenai program pembinaan Warga Binaan Pemasarakatan.

Adapun saran dan pertimbangan dari BPP kepada Menteri berkaitan dengan:

1. pembinaan sumber daya manusia yang melaksanakan pembinaan, pengamanan dan pembimbingan Warga Binaan Pemasarakatan;
2. Penggunaan metode, cara dan materi pembinaan Warga Binaan Pemasarakatan;
3. perencanaan dan penyusunan program pembinaan serta peran serta masyarakat untuk meningkatkan kualitas kesadaran Warga Binaan Pemasarakatan agar dapat hidup secara wajar dan bertanggung jawab;

4. Sarana dan prasarana serta hal-hal lain yang mungkin dapat digunakan dalam pembinaan dan pembimbingan secara terpadu.

Dalam hal tugas Tim Pengamat Pemasyarakatan dapat kita temui dalam Pasal 13, yang menyatakan tugas pokok TPP adalah:

1. memberikan saran mengenai bentuk, dan program pembinaan, pengamanan dan pembimbingan dalam melaksanakan sistem pemasyarakatan;
2. membuat penilaian atas pelaksanaan program pembinaan, pengamanan dan pembimbingan; dan
3. menerima keluhan dan pengaduan dari Warga Binaan Pemasyarakatan.

b. Pengawasan Eksternal

Uraian mengenai Kondisi Objektif dan Tinjauan Normatif

Secara umum, dapat dikatakan bahwa pengawasan eksternal memiliki peran yang begitu penting dalam melakukan fungsi kontrol terhadap kinerja pemerintah. Secara sederhana, pengawasan eksternal merupakan bentuk pengawasan yang dilakukan oleh pihak yang memiliki garis koordinasi secara langsung atau tidak langsung dalam organisasi.

Dalam ranah batasan definitifnya, pengawasan legislatif adalah pengawasan yang dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat terhadap kebijaksanaan dan pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan sesuai dengan tugas, wewenang, dan haknya. Dalam konteks ketatanegaraan, pengawasan oleh lembaga legislatif merupakan hal yang berlaku dalam negara demokrasi. segi aspek ketatanegaraan dan hukum memiliki pijakan yang kuat, baik dari basis yuridisnya maupun sosiologisnya. Dalam konteks pengawasan terhadap kinerja lembaga publik/negara, pengawasan oleh masyarakat/publik masih menjadi hal yang kontroversi meskipun secara yuridis telah memiliki hak yang cukup kuat dalam konstitusi.

Dalam konstitusi Indonesia, terdapat hak pengawasan oleh masyarakat yang dikonstruksikan sebagai partisipasi publik. Pasal 28, 28C, ayat 2 dan 3 UUD 1945, Pasal 28E ayat (2) dan (3) dan Pasal 28F UUD 1945, menyatakan prinsip kemerdekaan mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan serta hak setiap orang dalam memajukan dirinya dalam memperjuangkan dirinya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya serta dalam memperjuangkan negaranya serta hak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan, hak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, hak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia. (Fajar Nursahid, ed. 2006: 199)

Selain UUD 1945, partisipasi publik dapat pula kita temukan dalam Undang-Undang No. 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme pada bab VI Pasal 8 dan Pasal 9. yang mengatur tentang pengertian dan wujud peran serta masyarakat. Pasal 8 ayat (1) menyatakan bahwa peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan negara merupakan hak dan tanggung jawab masyarakat untuk ikut mewujudkan penyelenggara negara yang bersih. Kemudian, Ayat (2) menyatakan hubungan antara penyelenggara negara dan masyarakat dilaksanakan dengan berpegang teguh pada asas-asas umum penyelenggaraan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3. Adapun peran serta masyarakat ini diwujudkan dan dinyatakan dalam Pasal 9 ayat (1) yang menyebutkan peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 diwujudkan dalam bentuk:

- (a) hak mencari, memperoleh, dan memberikan informasi tentang penyelenggaraan negara;
- (b) hak untuk memperoleh pelayanan yang sama dan adil dari penyelenggara negara;
- (c) hak menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggung jawab terhadap kebijakan Penyelenggara Negara; dan
- (d) hak memperoleh perlindungan hukum.

Sebagai tindak lanjut, pemerintah mengeluarkan PP No. 68 tahun 1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dalam Penyelenggaraan Negara, Kemudian PP No. 71 tahun 2000 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dan Pemberian Penghargaan Dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, serta Inpres No. 5 tahun 2005 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi.

Dalam lampiran Inpres No. 1 tahun 1989, juga dikatakan bahwa pengawasan masyarakat adalah pengawasan yang dilakukan oleh warga masyarakat yang disampaikan secara lisan atau tertulis kepada aparatur Pemerintah yang berkepentingan, berupa sumbangan pemikiran, saran, gagasan atau keluhan/pengaduan yang bersifat membangun yang disampaikan baik secara langsung maupun melalui media.

Adapun mekanisme penyampaian pengaduan dari masyarakat secara lebih terperinci diatur dalam Keputusan MENPAN No: Kep/26/M.Pan/2/2004 tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik, pada bagian pengaduan masyarakat, dikatakan bahwa:

1. Untuk memperoleh umpan balik dari masyarakat atas pelayanan yang diberikan aparatur pemerintahan, perlu disediakan akses kepada masyarakat untuk memberikan informasi, saran/pendapat/tanggapan, *complaint*/pengaduan dalam bentuk kotak pengaduan, kotak pos, atau satuan tugas penerima pengaduan yang berfungsi menerima dan menyelesaikan pengaduan masyarakat.
2. Setiap orang yang menyampaikan pengaduan, baik secara tulisan maupun secara langsung kepada pejabat/petugas penerima pengaduan diberi surat/formulir tanda bukti pengaduan.
3. Pada surat/formulir tanda bukti pengaduan disebutkan nama pejabat/petugas yang berwenang untuk menyelesaikan masalah/pengaduan tersebut dan jangka waktu penyelesaiannya.
4. Masukan masyarakat, baik berupa informasi, saran, pendapat, tanggapan dan atau pengaduan hendaknya ditindaklanjuti

dengan langkah-langkah upaya perbaikan pelayanan oleh unit pelayanan instansi pemerintah yang bersangkutan.

5. Apabila dalam pengaduan terdapat tanggapan masyarakat yang dirugikan, perlu dipertimbangkan pemberian kompensasi.
6. Pengaduan tertulis baik melalui surat maupun media elektronik oleh masyarakat harus disampaikan secara jelas dan bertanggungjawab dengan menyebutkan nama, alamat dan identitas yang sah (bukan surat kaleng).
7. Apabila dalam pengaduan ternyata terjadi penyimpangan yang dilakukan oleh petugas pelayanan, maka perlu diberikan sanksi kepada petugas yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

D. Peran Kelompok-kelompok Kepentingan dalam Masyarakat

1. Hakikat Kelompok Kepentingan

Kelompok kepentingan (*interest group*) adalah sekelompok manusia yang bersatu atau mengadakan persekutuan karena adanya kepentingan tertentu, baik kepentingan umum atau masyarakat luas maupun kepentingan untuk kelompok tertentu saja.

2. Bentuk-bentuk Kepentingan

Kelompok kepentingan ini dapat dibedakan dalam bentuk-bentuk berikut.

- a. Kelompok kepentingan asosiasi, yaitu suatu kelompok kepentingan yang didirikan secara khusus untuk memperjuangkan kepentingan-kepentingan tertentu, tetapi masih mencakup beberapa bidang yang misi pendirian dari golongan kepentingan semacam ini sifatnya masih luas. Misalnya, ormas (organisasi masa).
- b. Kelompok kepentingan institusi, terdiri atas berbagai kelompok manusia yang berasal dari lembaga yang ada. Tujuannya adalah memperjuangkan kepentingan yang menjadi anggota lembaga

yang dimaksudkan. Contohnya, kelompok-kelompok profesi, seperti IKADIN, IDI, IKAHI, dan sebagainya.

- c. Kelompok kepentingan non-asosiasi, kelompok kepentingan semacam ini tidak didirikan secara khusus. Kegiatannya tidak dijalankan secara teratur dan berkesinambungan. Aktivitasnya hanya terlihat keluar apabila kepentingan masyarakat memerlukan bantuan dalam keadaan mendesak. Masyarakat tersebut, misalnya:

- 1) masyarakat setempat tinggal;
- 2) masyarakat seketurunan;
- 3) masyarakat seasal pendidikan;
- 4) masyarakat paguyuban (*gemeinschaft*);
- 5) masyarakat patembayan (*gesellschaft*);

3. Kelompok Penekanan (*Pressure Group*)

Pada dasarnya, kelompok penekanan hampir sama dengan kelompok kepentingan. Akan tetapi, kelompok penekanan tidak berkeinginan untuk pengisian jabatan politik. Kelompok ini biasanya memulai keinginan untuk memaksakan kehendaknya kepada pihak penguasa. Kelompok penekan selalu menempatkan dirinya sebagai kaum oposan yang selalu menentang kebijakan dan politik pihak penguasa.

Kelompok penekan, di antaranya:

- a. ormas keagamaan;
- b. organisasi kepemudaan;
- c. organisasi pembelaan hukum dan ham;
- d. LSM;
- e. yayasan atau badan hukum lainnya.

E. Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan

1. Hakikat Partisipasi Masyarakat

Partisipasi, sebagaimana *civil society*, merupakan istilah yang telah cukup lama dikenal, tetapi konsep dan pelaksanaannya mulai

dibicarakan secara luas sejak tahun 1970-an ketika beberapa lembaga internasional mempromosikan praktik partisipasi dalam perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi pembangunan. Sejak saat itulah, konsep partisipasi telah berkembang dan memiliki pengertian yang beragam.

Gaventa dan Valderama (1971) mengategorisasikan tiga jenis partisipasi, apabila dikaitkan dengan pembangunan masyarakat yang demokratis yaitu, partisipasi politik, partisipasi sosial, dan partisipasi warga.

Dalam konteks pembangunan, Stiefel dan Wolfe (1973) mengartikan partisipasi sosial sebagai upaya mengorganisasikan untuk meningkatkan pengawasan terhadap sumber daya dan lembaga pengatur pada tingkatan sosial tertentu oleh berbagai kelompok masyarakat, gerakan tersebut sampai saat ini dikesampingkan dalam fungsi pengawasannya.

Dalam pengertian ini, partisipasi ditempatkan sebagai keterlibatan masyarakat terutama yang dipandang sebagai "*beneficiary pembangunan*" dalam konsultasi atau pengambil keputusan pada semua tahap siklus proyek pembangunan, yang dimulai dari tahap identifikasi kebutuhan sampai dengan tahap penilaian, implementasi, pemantauan, dan tahap evaluasi.

Dalam pembahasan yang lebih luas lagi, partisipasi telah menempatkan partisipasi warga sebagai partisipasi langsung warga dalam pengambilan keputusan pada lembaga dan proses pemerintahan.

Gaventa dan Valderama (1971) menegaskan bahwa partisipasi warga telah mengalihkan konsep partisipasi dari sekadar kepedulian dengan pelbagai bentuk terhadap penerima bantuan atau kaum tersisih menuju suatu kepedulian dengan pelbagai bentuk keikutsertaan warga dalam pembuatan kebijakan dan pengambil keputusan.

2. Konsep Partisipasi Masyarakat

Konsep partisipasi warga juga sering dikaitkan dengan demokrasi partisipatoris, demokrasi deliberatif, atau demokrasi langsung.

Gagasan mengenai demokrasi partisipatif kembali diperhitungkan sejak tahun 1960-an sebagai dampak dari kegagalan demokrasi liberal dalam menjawab keadilan sosial dan kemiskinan.

Demokrasi liberal yang mendasarkan pada demokrasi perwakilan ditambah dengan sistem birokrasi yang teknokratis dianggap gagal dalam memfasilitasi keterlibatan warga, terutama kelompok miskin. Ide dasar demokrasi partisipatif adalah mengembalikan kekuasaan kepada seluruh rakyat. Rakyat adalah warga masyarakat yang tidak dibedakan dalam tingkat pendidikan, keturunan, jenis kelamin, agama, ataupun harta kekayaan serta tingkatan sosial masyarakat, karena seluruhnya layak untuk ikut serta dalam pengambilan keputusan yang penting bagi dirinya dan lingkungannya.

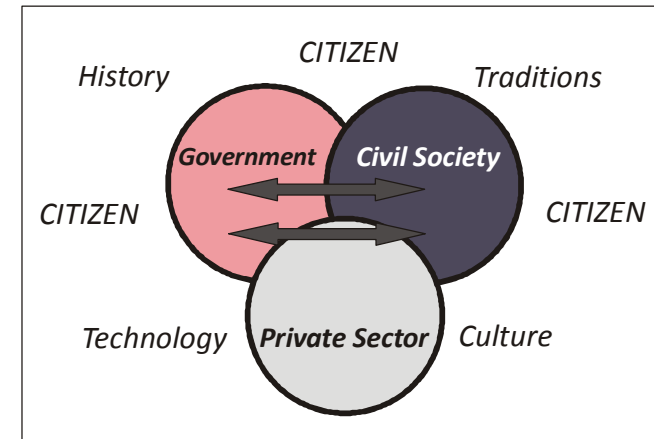
Dalam tata pemerintahan, pola partisipasi sering dihubungkan dengan manajemen atau model pemerintahan. Menurut M. Gottdiener (1973), hubungan partisipasi dengan tata pemerintahan yang berorientasi pada rakyat sebagai lawan dari tata pemerintahan yang berorientasi pada prinsip-prinsip manajemen.

Tata pemerintahan yang berpihak pada warga masyarakat merupakan pilihan yang harus ditempuh untuk menjamin keberlanjutan pembangunan. Pilihan ini mengandung konsekuensi harus semakin menguatnya partisipasi masyarakat pada satu sisi, dan pada sisi lain pemerintah harus mengambil peran sebagai fasilitator untuk berbagai kepentingan masyarakat yang berbeda atau saling bertentangan. Partisipasi berarti mendorong proses belajar bersama, komunikasi yang seimbang dalam membahas persoalan dan kebutuhan publik, menjadikan kesepakatan warga dalam pengambil keputusan pada tingkat lokal, dan memberikan ruang yang cukup bagi masyarakat untuk mengontrol keputusan publik yang telah diputuskan sehingga dilaksanakan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Hal ini sejalan dengan peran non-pemerintah dalam konteks pengembangan budaya kewargaan (*civil society*).

3. Relasi antara Pemerintah, Swasta, dan Masyarakat

Relasi antara pemerintah, swasta, dan masyarakat dipengaruhi oleh minimal empat faktor, yaitu sejarah, tradisi, budaya, dan teknologi.



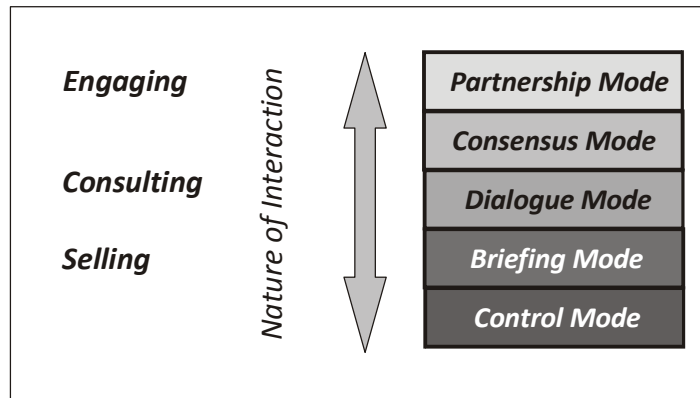
Gambar 12.1 Model *Good Governance*

Sumber: Gottdiener (1973)

Keterkaitan antar-keempat faktor tersebut akan meningkatkan perilaku warga dalam bernegosiasi dengan pemerintah. *Bargaining* ini akan dapat dilihat dari derajat pengaruh warga terhadap seluruh *stakeholders* yang lain.

4. Peran Memengaruhi untuk Menggalang Perilaku

Peran memengaruhi untuk menggalang perilaku warga dapat divisualisasikan pada gambar 12.2.



Gambar 12.2 Derajat Memengaruhi

Sumber: Gottdiener (1973)

B. Guy Peters (1981) menghubungkan partisipasi dengan berkembangnya berbagai model pemerintahan. Menurutnya, partisipasi yang luas dapat tumbuh dalam tata pemerintahan partisipatif yang lebih menekankan negosiasi dan keterlibatan dalam proses pengambilan kebijakan dibandingkan hierarki dan teknokrasi.

Dalam konteks pemerintahan dan kebijakan publik, partisipasi telah mengundang banyak perdebatan antara pendukung dan pengkritisnya. Para pendukung partisipasi mengungkapkan keunggulan partisipasi, yaitu menjamin ketercapaian tujuan, membangun kapasitas lokal, meningkatkan cakupan pengambil kebijakan, target keuntungan yang lebih baik, menjamin keberlanjutan, dan menjamin suara kelompok marginal, terutama kelompok miskin dan perempuan terakomodasi. Adapun bagi pengkritisnya, partisipasi dapat menyebabkan membengkaknya biaya dan waktu untuk formulasi kebijakan, destabilisasi, terlalu ideologis, dan menjatuhkan beban kepada orang miskin.

BAB 13

DILEMA ADMINISTRASI PEMBANGUNAN

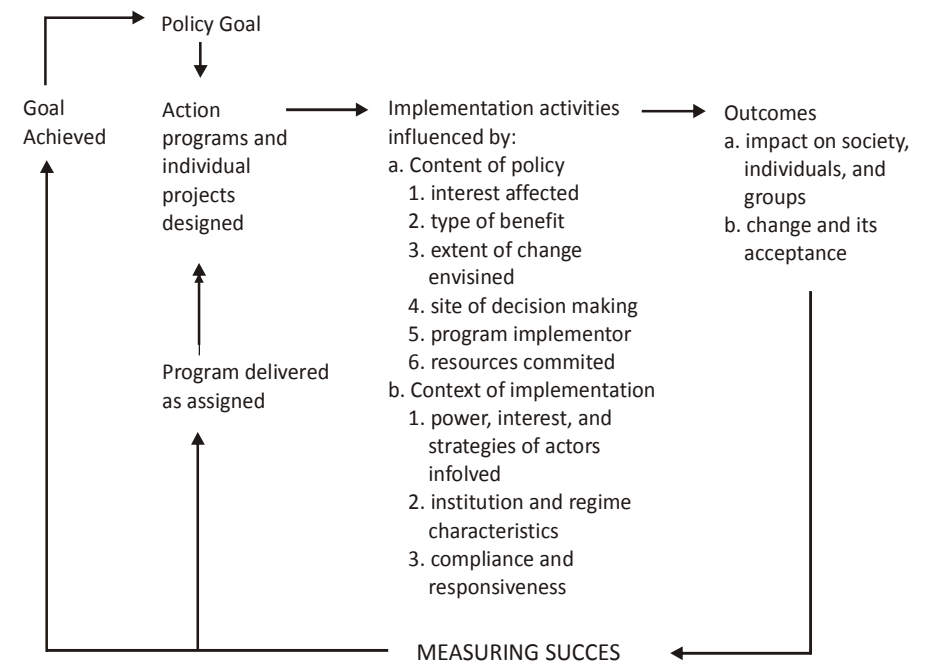
A. Hakikat Dilema Administrasi Pembangunan

1. Dilema Administrasi Pembangunan

Dilema administrasi pembangunan dalam pandangan Rondinelli dan Cheema (1983), merupakan permasalahan yang menyangkut implementasi kebijakan yang sering menjadi topik menarik, baik di negara industri maupun negara berkembang. Implementasi kebijakan tidak hanya merupakan mekanisme untuk menerjemahkan tujuan kebijaksanaan pada prosedur rutin dan teknik, tetapi lebih dari itu, yaitu melibatkan berbagai faktor, mulai sumber daya, hubungan antarunit organisasi, tingkat sumber daya, hubungan antarunit organisasi, sampai pada golongan politik tertentu yang mungkin tidak menyetujui kebijaksanaan yang sudah ditetapkan.

Grindle (1980: 7-11) menjelaskan bahwa keberhasilan proses implementasi kebijakan sampai tercapainya hasil bergantung pada kegiatan program yang telah dirancang dan pembiayaan yang cukup. Hal tersebut dipengaruhi oleh dua hal. Pertama, *content of policy*, yang terdiri atas *interests affected; type of benefits; extent of change envisioned; site of decision making; program implementators; resources committed*.

Kedua, *context of implementation*, yang terdiri atas *power, interest, and strategies of actors involved; institutions and regime characteristics; compliance and responsiveness*.



Gambar 13.1

Implementation as a Political and Administration Process

Sumber: Merilee S. Grindle, *Politics and Policies Implementation in the Third World*, (N.J.: Princeton University Press, 1980), hlm.11.

Rondinelli dan Cheema (1983: 30), dalam memperkenalkan teori implementasi kebijakan, lebih menekankan pada hubungan

pengaruh faktor-faktor implementasi kebijakan desentralisasi terhadap lembaga daerah dalam bidang perencanaan dan administrasi pembangunan. Menurut Rondinelli dan Cheema, ada dua pendekatan dalam proses implementasi yang sering dikemukakan, yaitu sebagai berikut.

- a. *The compliance approach*, yaitu menganggap implementasi itu tidak lebih dari masalah teknik, rutin. Ini adalah proses pelaksanaan yang tidak mengandung unsur politik yang perencanaannya sudah ditetapkan sebelumnya oleh para pimpinan politik (*political leaders*). Para administrator adalah pegawai biasa yang tunduk kepada petunjuk dari para pemimpin politik tersebut.
- b. *The political approach*. Pendekatan yang kedua ini sering disebut sebagai pendekatan politik yang berarti *administration as an integral part of the policy making process in which politics are refined, reformulated, or even abandoned in the process of implementing them*.

Faktor-faktor yang memengaruhi implementasi kebijakan belum mendapat perhatian yang serius di negara-negara yang sedang berkembang (termasuk Indonesia). Hal tersebut disebabkan pada umumnya para perumus kebijakan mengenai desentralisasi dan otonomi daerah lebih suka menggunakan pendekatan *the compliance approach* daripada *the political approach*. Mereka beranggapan apabila sudah ditetapkan dan sudah diumumkan menjadi suatu kebijakan publik, suatu kebijakan dapat diimplementasikan oleh para pegawai pelaksana secara teknik tanpa ada unsur atau kendala politik apa pun, dan hasil yang diharapkan segera akan dicapai.

Akan tetapi, pengalaman mengenai desentralisasi dan otonomi daerah di negara-negara berkembang, yang juga menyangkut program dan kebijakan lainnya, menunjukkan bahwa implementasi kebijakan tidak hanya proses teknis dalam melaksanakan perencanaan yang sudah ditetapkan, tetapi merupakan suatu proses interaksi politik yang dinamis dan tidak dapat diperhitungkan. Berbagai ragam faktor politik, sosial, ekonomi, perilaku, dan organisasi sangat memengaruhi seberapa jauh kebijakan yang sudah ditetapkan dapat diimplementasikan sesuai dengan yang diharapkan, dan sampai seberapa jauh pula implementasi tersebut mencapai tujuan kebijakan.

2. Faktor-faktor yang Memengaruhi Implementasi Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Bebas

Menurut Rondinelli dan Cheema (1983), ada empat faktor yang dapat memengaruhi implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi bebas, yaitu *environmental conditions interorganizational relationship, available resources, and characteristic of implementing agencies*.

Signifikansi hubungan pengaruh antara variabel yang satu dan variabel yang lain dalam memengaruhi pelaksanaan otonomi daerah sangat bervariasi dalam situasi yang satu dengan yang lain.

a. Faktor *Environmental Conditions*

Menurut Rondinelli dan Cheema (1983), faktor ini mencakup struktur politik nasional, proses perumusan kebijakan, infrastruktur politik, dan berbagai organisasi kepentingan, serta tersedianya sarana dan prasarana fisik.

Suatu kebijakan timbul dari suatu kondisi lingkungan sosial-ekonomi dan politik yang khusus dan kompleks. Hal ini tidak hanya mewarnai substansi kebijakan itu, tetapi juga mewarnai hubungan antarorganisasi dan karakteristik badan-badan pelaksana di lapangan, serta potensi sumber daya, baik jumlah maupun macamnya.

Struktur politik nasional, ideologi, dan proses perumusan kebijakan ikut memengaruhi tingkat dan arah pelaksanaan otonomi daerah. Selain itu, karakteristik struktur lokal, kelompok sosial-budaya yang terlibat dalam perumusan kebijakan, dan kondisi infrastruktur juga memainkan peranan penting dalam pelaksanaan otonomi daerah.

b. Faktor *Inter-Organizationships*

Rondinelli memandang bahwa keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah memerlukan interaksi dan koordinasi dengan sejumlah organisasi pada setiap tingkatan pemerintahan dan kalangan kelompok yang berkepentingan.

c. Faktor *Resources for Program Implementation*

Faktor ini menjelaskan bahwa kondisi lingkungan yang kondusif dapat memberikan diskresi lebih luas kepada pemerintah daerah, dan

hubungan antarorganisasi yang efektif sangat diperlukan bagi terlaksananya otonomi daerah.

Keleluasaan pemerintah lokal untuk merencanakan dan menggunakan uang, mengalokasikan anggaran untuk membiayai urusan rumah tangga sendiri, ketetapan waktu dalam mengalokasikan pembiayaan kepada badan/dinas pelaksana, kewenangan untuk memungut sumber keuangan, dan kewenangan untuk membelanjakannya pada tingkat lokal, juga memengaruhi pelaksanaan otonomi daerah seefektif mungkin.

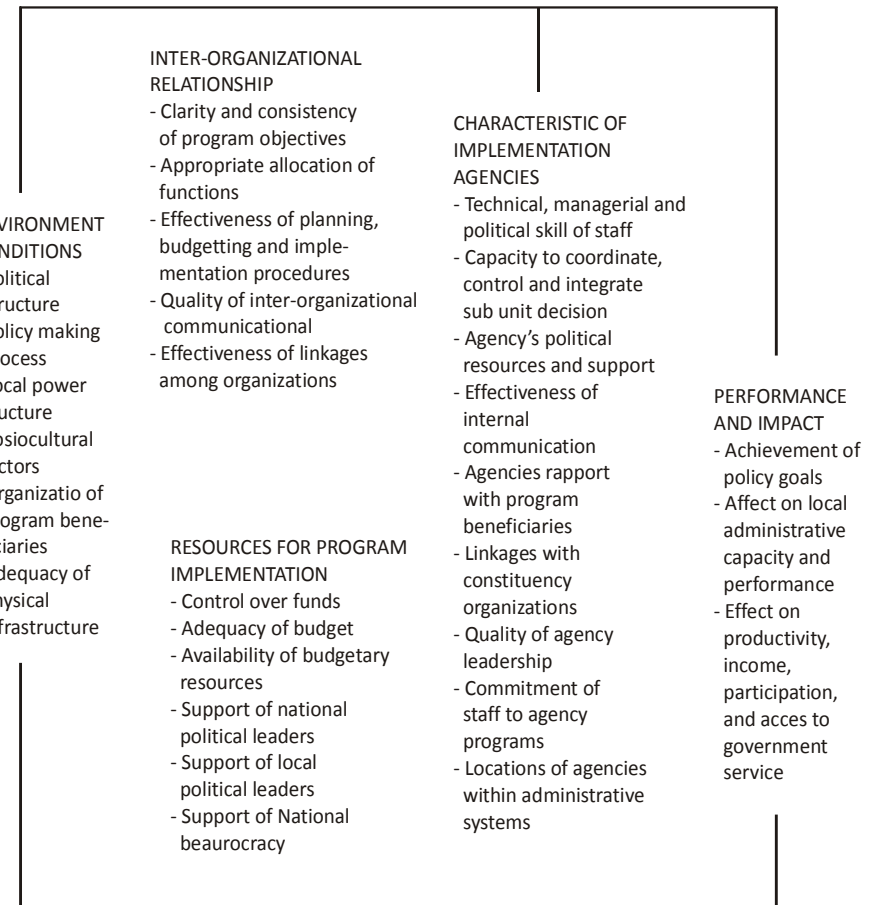
Untuk itu, pemerintah lokal harus diberikan dukungan, baik dari pimpinan politik nasional, pejabat pusat yang ada di daerah, maupun golongan terkemuka di daerah. Selain itu, diperlukan dukungan administratif dan teknis pemerintah pusat. Kelemahan yang selama ini dijumpai di negara-negara sedang berkembang adalah keterbatasan sumber daya dan kewenangan pemerintah daerah untuk memungut sumber-sumber pendapatan yang memadai untuk melaksanakan tugas-tugas yang diserahkan oleh pemerintah pusat.

d. Faktor *Characteristic of Implementing Agencies*

Faktor *characteristic of implementing agencies* diutamakan dalam kemampuan para pelaksana bidang keterampilan teknis, manajerial dan politik, kemampuan untuk merencanakan, mengoordinasikan, mengendalikan, dan mengintegrasikan setiap keputusan, baik yang berasal dari sub-subunit organisasi maupun dukungan yang datang dari lembaga politik nasional dan pejabat pemerintah pusat lainnya.

Hakikat dan kualitas komunikasi internal, hubungan antardinas pelaksana dengan masyarakat, dan keterkaitan secara efektif dengan swasta dan lembaga swadaya masyarakat memegang peran penting dalam pelaksanaan otonomi daerah. Hal yang sama pentingnya adalah kepemimpinan yang berkualitas dan komitmen staf terhadap tujuan kebijakan.

Hubungan keempat faktor tersebut dijelaskan oleh Rondinelli dalam *factors affecting implementation of decentralization policies* pada gambar 13. 2.



Gambar 13. 2

Factors Affecting Implementation of Decentralization Policies
 Sumber: Dennis A. Rondinelli and Shabbir G Cheema, "Decentralization and Development", *Policy Implementation in Developing Countries*, (UNHCR, 1983).

3. Hasil Implementasi Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Bebas dalam Administrasi Pembangunan

Menurut Rondinelli dan Cheema (1983), hasil pelaksanaan kebijakan desentralisasi dalam wujud pelaksanaan otonomi dalam administrasi pembangunan sangat bergantung pada hubungan

pengaruh dari keempat faktor tersebut. Adapun dampaknya diukur melalui tiga hal berikut:

- a. tercapainya tujuan kebijakan desentralisasi yang terwujud dalam pelaksanaan otonomi daerah;
- b. meningkatnya kemampuan lembaga pemerintah daerah dalam hal perencanaan, mobilisasi sumber daya, dan pelaksanaan;
- c. meningkatnya produktivitas, pendapatan daerah, pelayanan terhadap masyarakat, dan peran serta aktif masyarakat melalui penyaluran inspirasi dan aspirasi rakyat.

4. Keterkaitan Kondisi Lingkungan dengan Karakteristik Aparatur, dan Hubungan antarorganisasi dengan Sumber Daya: dalam Konteks Pelaksanaan Otonomi Daerah

Karena prinsip otonomi real dan seluas-luasnya dipandang menimbulkan disintegrasi dan membahayakan keutuhan negara kesatuan, prinsip ini tidak dianut lagi oleh UU No. 5 tahun 1974. Undang-undang ini menganut “prinsip otonomi nyata dan bertanggung jawab”.

Perubahan prinsip otonomi yang telah membawa implikasi terhadap penekanan tentang makna dan sifat otonomi daerah yang menyatakan bahwa “otonomi daerah lebih merupakan kewajiban daripada hak” adalah pernyataan yang tidak lazim, terutama dihubungkan dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi kepada daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi teritorial. Dalam pengertian otonomi, kewajiban adalah tidak disangkal. Akan tetapi, pengertian kewajiban adalah sebagai imbalan hak dan wewenang yang diberikan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya.

Konsekuensinya, pemerintah daerah wajib untuk mempertanggungjawabkannya. Jika persepsi tentang makna “otonomi yang lebih merupakan kewajiban daripada hak” dipandang tepat, daerah sebagai penerima kewajiban berhak untuk memperoleh imbalannya sebagai perimbangan kekuasaan. Jika imbalan ini tidak diperolehnya, daerah akan selalu bergantung pada pemerintah pusat karena tidak mempunyai diskresi untuk mengambil keputusan yang menyangkut

kepentingan daerahnya. Lebih jauh lagi, hal tersebut akan mengakibatkan lemahnya kemandirian pemerintah daerah. Kenyataan ini menunjukkan betapa krusialnya hubungan kewenangan pusat dan daerah sehingga masalah perimbangan keuangan, subsidi, dan pembagian sumber keuangan sering menjadi isu yang berkepanjangan.

Hasil penelitian membuktikan bahwa faktor kondisi lingkungan dan karakteristik kemampuan aparatur pemerintah memiliki pengaruh yang sangat dominan terhadap pelaksanaan otonomi daerah. Apabila ditelusuri lebih jauh, kedua faktor tersebut mempunyai hubungan kausalitas.

Ada satu hal dalam UU No. 5 tahun 1974 yang konstruktif dalam pelaksanaan otonomi daerah, yaitu Pasal 79 UU No. 5 tahun 1974 yang menegaskan bahwa kepala daerah karena jabatannya adalah kepala wilayah. Pasal ini merupakan dasar hukum yang mendukung keberadaan kepala daerah, sedangkan Pasal 80 merupakan dasar hukum terhadap kedudukan kepala wilayah sebagai akibat keberadaan kepala daerah sebagaimana termaksud dalam Pasal 79.

Dengan demikian, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang harus diutamakan adalah kedudukan dan peranan kepala daerah, bukan posisi wilayahnya. Hal ini diperkuat lagi dengan ketentuan bahwa kepala daerah mewakili daerah di dalam ataupun di luar pengadilan (Pasal 23). Dengan demikian, wajar jika pimpinan dan penanggung jawab tertinggi dalam pemerintahan daerah kepala daerah bertindak mewakili daerahnya dalam segala persoalan yang timbul sebagai akibat pelaksanaan pemerintahan yang dipimpinnya.

Ketentuan positif dalam UU No. 5 tahun 1974 yang berkaitan dengan kedudukan kepala daerah adalah Pasal 20 yang melarang kepala daerah dengan sengaja melakukan kegiatan-kegiatan yang merugikan kepentingan negara, pemerintah, daerah, dan/atau rakyat. Larangan lainnya ialah turut serta dalam suatu perusahaan, melakukan pekerjaan-pekerjaan lain yang memberikan keuntungan baginya dalam hal yang berhubungan langsung dengan daerah yang bersangkutan. Larangan ini dimaksudkan agar setiap tindakan

seorang kepala daerah sesuai dengan asas-asas kepatutan (*berhoorlijk bestuur*), tidak menyalahgunakan kekuasaan (*de tour nement du povoir*), dan tetap menjaga nama baik pemerintah.

Dengan demikian, apabila merujuk pada paradigma demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat dan aparat, dapat ditafsirkan bahwa otonomi daerah sebagaimana kehendak UU No. 22 tahun 1999 tidak diartikan untuk pemerintah daerah, tetapi lebih dimaksudkan kepada masyarakat daerah agar mempunyai daya untuk berinisiatif dan mengembangkan prakarsa aktifnya sendiri. Pemerintah daerah hanya bersifat fasilitatif dalam melaksanakan peran *steering*, sehingga peran *rowing* dihilangkan. Pengertian ini merupakan perwujudan dari makna paradigma pemberdayaan masyarakat dan aparat.

Selain itu, perundang-undangan mengenai perimbangan keuangan antara pusat dan daerah yang tertuang dalam UU No. 25 tahun 1999 tidak sekadar untuk memenuhi juridis-formal, tetapi secara substansial dimaksudkan untuk meningkatkan kapasitas kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola sumber keuangan daerah. Hal tersebut dilakukan dengan berangsur-angsur menurunkan derajat hubungan antarorganisasi secara vertikal atau ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat.

Keterkaitan faktor sumber daya dengan faktor hubungan antarorganisasi secara horizontal, dapat dilihat pula dari besar-kecilnya kewenangan, kebutuhan, dan kemampuan pemerintah daerah. Menurut UU No. 22 tahun 1999, antara provinsi dan kabupaten/kota tidak ada lagi hubungan *subordinasi*, yang ada hanya hubungan manajemen dalam *boundary* sistem negara kesatuan. Konsekuensinya, berdampak pada penataan organisasi pemerintahan dari tingkat pusat sampai ke tingkat daerah.

Berdasarkan pembahasan pada keempat faktor yang berpengaruh terhadap pelaksanaan otonomi daerah, dapat ditafsirkan bahwa sisi kebijakan positif dan konstruktif dalam UU No. 5 tahun 1974 yang sejalan dengan UU No.22 tahun 1999 adalah ditetapkannya peletakan titik berat otonomi daerah pada daerah kabupaten/kota.

Kebijakan ini telah memberi kesempatan kepada kabupaten/kota untuk mengembangkan daerahnya guna mencapai hasrat kemandirian dan pemberdayaan (*empowerment*). Kebijakan ini juga patut dimengerti karena apabila kabupaten/kota berkembang pesat tidak mungkin menimbulkan disintegrasi, tetapi justru akan memperkuat integritas nasional. Sebaliknya, apabila provinsi dikembangkan menjadi daerah otonom yang kuat, kemungkinan untuk memisahkan diri dari negara kesatuan akan semakin besar karena historis dan traumatis pernah terjadi pada pengembangan federalisme dengan terbentuknya RIS dan negara-negara bagian di beberapa wilayah di Indonesia yang dicanangkan oleh Belanda semasa penduduknya di Indonesia.

B. Kesenjangan antara Teori dan Realita

1. Perubahan Retorika Kebijakan Pembangunan

Meskipun retorika kebijakan pembangunan mengalami perubahan secara drastis setelah dua dekade, perspektif dalam perencanaan pembangunan dan administrasi hanya sedikit mengalami perubahan. Pada tahun 1950 dan 1960, teori pembangunan bersifat jangka panjang, komprehensif, perencanaan nasional, pengawasan terpusat, serta sistem *top-down* dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan pembangunan.

Akan tetapi, selama tahun 1970, sebagian organisasi pembangunan internasional dan pemerintah di negara berkembang mengadopsi pendekatan Lindblom yang disebut *synoptic* dalam pengambilan keputusan berdasarkan analisis sistem dan ilmu manajemen. Pendekatan Lindblom mengemukakan bahwa pengambilan keputusan yang rasional percaya bahwa masalah yang kompleks dapat dipahami melalui sistem analisis, dan pemecahannya dapat dilakukan melalui perencanaan yang komprehensif.

2. Konflik Politik

Karena kebijakan berasal dari analisis yang rasional dan komprehensif, perencanaan yang dibuat dapat dilakukan melalui

sistem hierarki dari peraturan dan perundang-undangan. Kesenjangan dari pertimbangan perencanaan menganggap konflik untuk mencapai tujuan menjadi lebih objektif.

Konflik seperti tujuan yang berlebih, nilai-nilai, atau serangkaian tindakan yang merugikan dan bersifat irasional dalam manifestasi politik dan kepentingan kelompok sehingga konflik politik harus dihindari.

3. Perubahan Strategi Pembangunan

Sejak organisasi internasional menyediakan bantuan keuangan untuk proyek pembangunan, sistem, prosedur, dan pengawasan beberapa negara mulai mempertimbangkan sistem manajemen modern yang diadopsi oleh birokrasi di beberapa negara berkembang.

Sebaliknya, strategi pembangunan berubah sejak tahun 1970 dari permasalahan pembangunan yang rumit dan tidak terkendali, menjadi prosedur perencanaan dan manajemen yang kaku dan rutin.

Kenyataannya, proyek pembangunan jarang menghasilkan suatu keberhasilan, dan perbedaan antara teori dan kenyataan tentang efektivitas perencanaan dan administrasi pembangunan pun mengundang perdebatan.

C. Batasan antara *Rational Planning* dan *Systematic Management*

Masalah-masalah tentang perencanaan komprehensif, analisis sistemik, dan pengawasan terpusat tidak membatasi proyek pembangunan di negara-negara berkembang.

Beberapa masalah dalam sistem perencanaan dan manajemen di antaranya:

1. mahal dan tidak efektif;
2. besarnya inkonsistensi dan ketidakpastian;
3. tenaga ahli dari negara luar yang ditugaskan untuk pelaksanaan pembangunan tidak familiar dengan kondisi lokal;

4. tidak tepat dengan adanya intervensi dari perencana pemerintah pusat;
5. tidak fleksibel;
6. bertentangan dengan kepentingan manajer.

1. *Constraints dalam Systematic Analysis dan Centrally Controlled Administration yang Efektif*

Beberapa administrator pembangunan berpendapat bahwa metode sistematis perencanaan, analisis, dan manajemen yang mengadopsi perwakilan internasional dan banyaknya pemerintah nasional selama tahun 1970 tidak berhasil. Hal tersebut disebabkan karena ketidaksiharian mereka. Akan tetapi, dengan lingkungan yang dinamis dalam interaksi sosial dan politik berpengaruh pada kegiatan pembangunan dan kompleksitas serta ketidakpastian dalam masalah pembangunan sehingga deviasi dari perencanaan harus lebih memberi harapan. Lebih lagi, kondisi di negara berkembang membuat sistemik dan pengawasan terpusat dari prosedur manajemen lebih efektif.

Kenyataannya, ketidakpastian dari masalah pembangunan dan kompleksitas hubungan antara negara berkembang dan bantuan organisasi internasional lebih memungkinkan negara berkembang untuk membuat perencanaan, penganalisisan, dan pengelolaan proyek pembangunan yang rasional dan sistemik. Percobaan untuk membuat prosedur yang kreatif menjadi pilihan. Hambatan yang muncul adalah kesulitan menemukan proyek yang objektif pada awalnya. Beberapa hambatan tersebut, di antaranya:

- a. kekurangan data dan informasi;
- b. kurang pemahaman terhadap kondisi sosial dan budaya lokal;
- c. kelemahan insentif atau kontrol untuk mengarahkan perilaku partisipan dalam pelaksanaan proyek;
- d. dinamika interaksi dan intervensi politik;
- e. kapasitas administratif yang rendah di negara berkembang dalam menentukan cara-cara perencanaan dan pengorganisasian.

2. *Reorientasi Development Administration: Complexity dan Uncertainty*

Jika tujuan pengawasan perencanaan dan pengelolaan prosedur tidak dapat berjalan efektif dan tepat untuk mengatasi adanya kompleksitas dan ketidakpastian yang melekat dalam berbagai kegiatan pembangunan, alternatif apa yang dapat dilakukan oleh organisasi pembangunan internasional dan pemerintah di negara berkembang sesuai kesepakatan untuk mengelola masalah-masalah tersebut agar lebih efektif?

Berbagai keterbatasan dan kesulitan tersebut hanya dapat diatasi dengan reorientasi praktik dan prosedur administrasi oleh para pembuat keputusan dan administrator tentang sifat-sifat permasalahan yang berkembang dan proses dari pemecahan masalah sosial. Tantangannya adalah menemukan cara yang efektif dan relevan yang disepakati dalam berbagai masalah yang berkembang.

Perubahan yang dilakukan harus meliputi hal berikut:

- a. mengakui secara nyata adanya ketidakpastian dan kompleksitas dari masalah pembangunan dan lebih banyak menggunakan prosedur dalam perencanaan dan administrasi yang tepat;
- b. mengelola proyek dan program pembangunan lebih sebagai eksperimen kebijakan daripada hanya sebagai kegiatan administrasi rutin;
- c. membangun kapasitas yang lebih luas dalam perencanaan dan pengelolaan proyek melalui pengembangan masyarakat;
- d. mengandalkan diri pada penambahan dan kerangka strategi perencanaan daripada pendekatan komprehensif dan pengawasan terpusat;
- e. merevisi dan menyederhanakan analisis dan prosedur manajemen;
- f. lebih memahami adanya kesalahan yang terjadi dan memperbaikinya daripada menyembunyikan atau menghukum adanya kesalahan;
- g. lebih menggunakan analisis teknik dalam memberikan pertimbangan;

- h. menetapkan manajemen proyek tentang kepemimpinan dan koordinasi daripada tentang program dan jadwal;
- i. memberikan kesempatan bagi manajer untuk mengelola pekerjaan secara kreatif untuk inovasi, pengambilan risiko, dan pembelajaran.

3. *Uncertainty dan Complexity: sebagai Alternatif Perspektif dalam Perencanaan Pembangunan*

Penganut paham ini percaya bahwa sebagian besar masalah sosial adalah sangat kompleks sehingga mereka menentang solusi yang mutlak. Masyarakat mengetahui bahwa para perencana, pembuat keputusan, dan administrator jarang memperoleh informasi yang tepat dalam merumuskan masalah atau memahami secara lengkap tentang kondisi sosial dan ekonomi yang nyata.

Perubahan secara cepat dalam masyarakat dan ketidakpastian yang dinamis dari interaksi politik menyebabkan sistematika teori sosial yang lama berubah sebelum dirumuskan. Beberapa teori tentang masalah sosial dan pelajaran tindakan menentukan pemecahan masalah merupakan suatu kesatuan dari rangkaian sementara yang tetap untuk dicoba. Apabila kemampuan para perencana dan administrator untuk memahami masalah sosial yang kompleks masih terbatas, parsial, dan bersifat sementara, pemecahan masalah yang diambil tidak dapat direncanakan secara terpadu karena pengetahuan tidak akan lengkap dan hubungan antara tindakan yang diambil pembuat keputusan dan perubahan dalam kondisi sosial akan melemah. Oleh karena itu, banyaknya masalah sosial yang kompleks tidak pernah terpecahkan, tetapi akan menjadi mudah dipecahkan jika menjadi prioritas utama.

Persepsi tentang dinamika masalah sosial dan perubahan sosial berbeda dengan pendekatan dalam perencanaan pembangunan dan administrasi yang biasanya mendirikan struktur dan prosedur birokrasi pemerintah dan organisasi internasional. Karena kondisi ketidakpastian dan pengetahuan yang tidak lengkap, perencana dan administrator menawarkan kesimpulan sementara tentang kebenaran tindakan, keberhasilan solusi tersebut dapat diuji melalui eksperimen, interaksi sosial, dan pembelajaran sosial.

4. Mengelola Pengembangan Program dan Proyek Pembangunan

Salah satu alternatif persepsi dari masalah pembangunan dan pengambilan keputusan sosial adalah mendesain dan mengubah program dan proyek pembangunan. Hal ini berarti, ketidakpastian, kompleksitas, dan perkembangan masalah dapat dipecahkan melalui program pembangunan yang direncanakan secara komprehensif, dirancang secara detail, dan dikelola melalui sistem dan prosedur pengawasan terpusat.

a. Membangun Kapasitas Administrasi

Esman dan Montgomery (1987) berpendapat bahwa sumber daya manusia dalam program pembangunan memerlukan susunan organisasi yang melibatkan partisipasi masyarakat. Selain itu, pengelolaan keuangan yang terpusat dalam manajemen birokrasi perlu diubah. Karena kompleksitas dan ketidakpastian, program dan proyek tidak dapat dikelola terpusat, tetapi harus didesentralisasi. Dalam arti, desentralisasi kewenangan, tanggung jawab, dan sumber daya dalam unit lokal administratif mendelegasikan fungsi kepada pemerintah daerah.

b. Pentingnya Perencanaan Strategis

Perencanaan yang strategis diperlukan dalam membuat analisis yang komprehensif, pengawasan terpusat, dan intervensi langsung. Perencanaan yang strategis juga digunakan dalam membantu pembuatan keputusan di berbagai organisasi dan kelompok masyarakat yang terfokus pada aspek pengenalan masalah, identifikasi masalah, dan berbagai alternatif pemecahan masalah. Lindbolm (1967) menyebutkan terdapat tiga prinsip strategi analisis dan perencanaan, yaitu sebagai berikut.

- a. Analisis terbatas pada tindakan yang menghasilkan perubahan dari kondisi yang ada. Oleh karena itu, fungsi dari analisis dan perencanaan adalah mengelola situasi yang kompleks, tidak pasti, dan penuh risiko. Perencanaan strategis dimulai dari pengenalan pengetahuan dasar dan formulasi alternatif yang menggerakkan perubahan.

- b. Perencanaan strategis selalu mencari perubahan yang besar, masalah pembangunan yang kompleks sampai yang kecil, dan penyelesaian masalah.
- c. Fokus perencanaan strategis dikaitkan pada hubungan nilai-nilai yang ada dengan sumber-sumber daya yang mendukungnya.

c. Menyederhanakan Metode dan Prosedur

Kecenderungan ilmu manajemen di dalam kerumitan metode analisis, perencanaan, dan pemrograman sering menimbulkan masalah daripada pemecahannya. Gala Amin (1999) menyebutkan adanya kecenderungan ahli ekonomi menyamakan kompleksitas dengan kerumitan yang tidak sederhana dan perencanaan yang rumit. Hal ini tercermin dalam pengalaman administrator dan pemimpin. Meninggalkan teknik yang rumit dalam perencanaan dan analisis dapat membuka kesempatan bagi perencana dan administrator untuk menyeleksi kegiatan yang tepat.

D. Konsep “Kesalahan” dalam Penyelesaian Program

Salah satu kesulitan membuat perubahan dalam birokrasi, menurut Augustin Rina Herawati (2011), adalah perilaku administrator yang menganggap “kesalahan” sebagai sesuatu yang tidak wajar.

Padahal, dalam konsep pembuatan kebijakan pembangunan sebagai eksperimen sosial, “kesalahan” yang kemudian diperbaiki merupakan bagian dari proses penyelesaian program. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa semua proyek pembangunan didasarkan pada eksperimen, sedangkan insentif dan penghargaan diberikan untuk meningkatkan inovasi, eksperimen, dan kreativitas. Hanya “kesalahan” yang tidak dikoreksi merupakan fakta dari kebodohan manajemen.

1. Kemampuan Manajer dan Administrator

Kemampuan manajer dan administrator untuk memonitor dan mengevaluasi secara terus menerus dapat memperbaiki

“kesalahan” dengan segera. Hal ini diperlukan dalam birokrasi di negara berkembang.

2. Sistem dan Prosedur Administrasi Pembangunan

Sistem dan prosedur administratif memerlukan dorongan, bantuan, dan penghargaan bagi manajer yang bertanggung jawab pada kegiatan pembangunan, terutama pada area pedesaan yang mengandung tingkat ketidakpastian dan risiko tinggi, dan membutuhkan perencanaan dan implementasi proyek secara komprehensif dan sistematis yang dapat dilaksanakan.

3. Kelemahan Hubungan Sistem Administrasi Publik

Kelemahan hubungan pada setiap sistem administrasi publik yang bekerja secara langsung memberikan pelayanan pada masyarakat seharusnya didukung oleh sumber daya manusia dan sistem pelayanan yang tepat. Akan tetapi, beberapa kelemahan sering ditemukan di antaranya kondisi sumber daya manusia jarang memperoleh pelatihan, motivasi rendah, pengawasan rendah, dan pelayanan kurang. Hal tersebut disebabkan karena kekurangan logistik dan perbekalan.

4. Kemampuan Administrator

Kemampuan administrator untuk memperoleh keuntungan bagi kelompoknya harus diperkuat. Kemampuan administrator untuk menggerakkan sumber daya manusia dan finansial melalui kerja sama antara pemerintah pusat dan daerah perlu ditingkatkan. Pada beberapa negara, perubahan perilaku pemerintah dalam memberikan pelayanan publik telah berubah lebih baik.

Administrator lebih bertujuan memberikan fasilitas dan bantuan kepada publik daripada berorientasi pengawasan. Pemerintah daerah harus meningkatkan kapasitas daerahnya (meningkatkan status sosial, pendidikan, dan pendapatan masyarakat), yang mementingkan kontribusi pengetahuan,

keterampilan, atau komitmen untuk kesuksesan kegiatan pembangunan.

Dari uraian tersebut, jelas bahwa administrasi pembangunan yang efektif memerlukan manajer yang mampu mendukung interaksi individu dan kelompok yang mempunyai sedikit pengetahuan dan sumber daya, membutuhkan kondisi perubahan, dan memerlukan pertimbangan untuk menetapkan kondisi yang sebaiknya. Oleh karena itu, dibutuhkan orang-orang yang dapat bertindak sebagai katalisator, yang mampu menggerakkan, memberi dorongan, atau membuat komitmen untuk menghasilkan pekerjaan yang relevan dan sukses. Hal ini bergantung pada cara administrator merespons secara kreatif, tepat, dan cepat untuk berubah, serta mempunyai kemampuan untuk mencari jalan keluar dan mengoreksi kesalahan yang dilakukan, serta membuat rencana dan mengelolanya secara bersama.

Untuk itu, diperlukan administrator yang mampu memimpin, yang bukan hanya sebagai birokrat. Untuk sistem manajerial pada organisasi internasional dan birokrasi di negara-negara berkembang, diperlukan manajer yang mampu mengelola dengan baik dan memberikan manfaat bagi jerih payahnya, serta menemukan cara baru dalam menentukan kondisi administrasi pembangunan yang menghargai kreativitas dengan kompleksitas masalah pembangunan yang tidak dapat dihindari.

B A B 14

REFORMASI ADMINISTRASI PEMBANGUNAN

A. Memahami Hakikat Reformasi Administrasi Pembangunan

Kristiadi (1994) menegaskan bahwa administrasi pembangunan merupakan paradigma yang berkembang sebagai ilmu administrasi pada sekitar tahun 1970. Administrasi negara mampu mendorong ke arah proses perubahan dan pembaharuan serta penyesuaian. Oleh karena itu, administrasi pembangunan merupakan pendukung perencanaan pembangunan dan implementasinya.

Pembangunan administrasi bermaksud memperbaiki keadaan untuk mewujudkan sistem pemerintahan yang baik. Banyak konsep dikembangkan dalam pembangunan atau pembaharuan administrasi. Menurut Riggs (1966), pembaharuan administrasi merupakan pola

yang menunjukkan peningkatan efektivitas pemanfaatan sumber daya yang tersedia untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Riggs melihat pembaharuan administrasi dari dua sisi, yaitu sebagai berikut.

1. Perubahan struktural dan kinerja (*performance*). Secara struktural, Riggs menggunakan diferensiasi struktural sebagai salah satu ukuran. Pandangan ini berdasarkan atas kecenderungan peran yang semakin terspesialisasikan (*role specialization*) dan pembagian pekerjaan (*division of labor*) yang semakin tajam dan intens dalam masyarakat modern. Secara khusus, Riggs menganalisis diferensiasi politik dan administrasi dalam proses pengambilan keputusan yang dipandang sebagai indikator perkembangan ke arah modernisasi. Dalam konteks ini, berkembangnya kelompok kepentingan, partai politik dan organisasi masyarakat, lembaga perwakilan, serta lembaga peradilan khusus, sebagai ciri penting dalam proses pembaharuan administrasi.
2. Dalam pembaharuan administrasi, perhatian lebih tercurah pada upaya, bukan semata-mata hasil. Dua aspek kinerja yang menjadi ukuran adalah *efektivitas* dan *efisiensi*. Efektivitas berkaitan dengan sasaran yang telah tercapai, dan cara mencapainya sesuai dengan ketersediaan waktu dan biaya yang diperlukan.

Wallis (1989) mengartikan pembaharuan administrasi sebagai *induced, permanent improveiweni in administration*. Batasan ini memiliki tiga aspek, yaitu:

1. perubahan harus merupakan perbaikan dari keadaan sebelumnya;
2. perbaikan diperoleh dengan upaya yang disengaja (*deliberate*) dan bukan terjadi secara kebetulan atau tanpa usaha;
3. perbaikan yang terjadi bersifat jangka panjang untuk kemudian kembali lagi pada keadaan semula.

Upaya memperbaiki kinerja birokrasi negara 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 pengelompokan kembali (*realignment*) fungsi-fungsi, sistem insentif, memanusiakan manajemen (*humanising management*), dan mendorong partisipasi yang seluas-luasnya dalam pengambilan keputusan, serta cara rekrutmen yang harus lebih bersifat representatif.

Dengan pandangan tersebut, birokrasi harus berperan aktif mengisi kemandegan karena kekuatan pembangunan lain dalam masyarakat belum berkembang. Oleh karena itu, birokrasi di negara berkembang tumbuh cepat. Pertumbuhan itu lebih dalam dari fisik dibandingkan kualitas. Artinya, organisasinya bertambah besar dan jumlah anggotanya bertambah banyak, dan semua hal dianggap perlu untuk ditangani. Dengan demikian, birokrasi berperan besar dalam penerapan tujuan (*objectives setting*), pengendalian, pengaturan, dan pemeliharaan stabilitas yang berkenaan dengan segenap aspek kehidupan masyarakat.

Bintoro Tjokroamidjojo (1995) mengemukakan bahwa administrasi pembangunan mempunyai dua fungsi, yaitu sebagai berikut.

1. Penyusunan Kebijakan

Penyusunan kebijakan penyempurnaan administrasi negara meliputi upaya penyempurnaan organisasi pembinaan lembaga yang diperlukan kepegawaian dan pengurusan sarana administrasi lainnya disebut *the development of administration* (pembangunan administrasi), yang kemudian dikenal dengan istilah *administrative reform* (reformasi administrasi).

2. Perumusan Kebijakan

Administrasi pembangunan berorientasi pada pelaksanaan tugas pembangunan, yaitu kemampuan merumuskan kebijakan pembangunan dan mengaitkan pada substansi perumusan kebijakan dan pelaksanaan tujuan pembangunan. Administrasi pembangunan berorientasi pada lingkungan kegiatan dan pemecahan masalah.

Dengan demikian, pembaharuan administrasi meliputi hal-hal berikut.

1. Privatisasi dan Ko-produksi

Privatisasi merupakan pergeseran dari usaha yang dilakukan atau dimiliki oleh pemerintah kepada swasta. Sebagai hasilnya, hal ini akan mengurangi kecenderungan membesarnya peran pemerintah, pengendalian negara (*state control*), dan anggaran pemerintah. Selain itu, privatisasi juga akan mengurangi beban pemerintah terhadap aspek-aspek manajemen yang terlalu rinci dan mengurangi keperluan subsidi. Pemilik baru akan dapat melanjutkan usaha sesuai dengan kondisi pasar, mengadakan perampingan, dan menghindari campur tangan yang tidak ada hubungannya, seperti yang biasa ada pada birokrasi pemerintah. Secara keseluruhan, hal itu akan meningkatkan efisiensi. (Caiden, 1991)

2. Debirokratisasi

Debirokratisasi merupakan usaha perampingan dan penyederhanaan birokrasi publik. Privatisasi dan koproduksi merupakan bagian dari usaha besar untuk mengurangi intervensi pemerintah dan pengaturan yang birokratis. Debirokratisasi meliputi penyempurnaan dalam pengambilan keputusan dan kebijakan publik, perampingan organisasi pemerintah, dekonsentrasi kewenangan, peningkatan produktivitas sektor publik, penyederhanaan dan rasionalisasi proses administrasi, penyederhanaan pola pelayanan (seperti *one stop service*), diversifikasi dan desentralisasi sistem pelayanan publik, dan banyak hal lagi yang dilakukan untuk membuat birokrasi menjadi semakin efisien dan efektif dengan kinerja yang tinggi.

3. Reorganisasi

Berbagai kebutuhan untuk memperbaiki efisiensi dan efektivitas dalam kinerja birokrasi diperlukan pengorganisasian birokrasi. Fungsi-fungsi harus ditata kembali sesuai dengan peran baru pemerintah. Salah satu kunci dalam reorganisasi adalah desentralisasi.

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

4. Perubahan Sikap Birokrasi

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

Hal yang perlu menjadi perhatian adalah memperbaiki sikap birokrasi dalam hubungan dengan masyarakatnya. Menurut Kartasmita (1995), perbaikan sikap birokrasi tersebut adalah sebagai berikut.

1. Birokrasi harus membangun partisipasi rakyat.
2. Birokrasi hendaknya tidak berorientasi kepada yang kuat, tetapi berorientasi kepada rakyat yang lemah dan kurang berdaya (*the under privileged*).
3. Peran birokrasi harus bergeser dari mengendalikan menjadi mengarahkan, dan dari memberi menjadi memberdayakan (*empowering*).
4. Birokrasi harus mengembangkan keterbukaan (*transparency*) dan kebertanggungjawaban (*accountability*).
5. Berkaitan dengan keterbukaan adalah kebertanggungjawaban (*accountability*) sebagai hakikat dari upaya pembaharuan administrasi. Ketertutupan menyebabkan birokrasi menjadi sulit dipertanggungjawaban. Birokrasi bukan kekuasaan yang berdiri sendiri, melainkan alat untuk mencapai tujuan yang lebih besar sehingga tindak-tanduknya harus selalu dapat diawasi dan dipertanggungjawabkan. Kebijakan-kebijaksanaan publik

dituntut agar transparan dan dapat dipertanggungjawabkan, serta menguntungkan rakyat. Semua itu membutuhkan perubahan sikap dari birokrasi yang sifatnya mendasar.

6. Etika dalam administrasi menjadi kepedulian dan keprihatinan para pakar. Di berbagai negara, birokrasi diandalkan menjadi pelindung dan pengayom masyarakat, bersifat jujur dan adil, dan keseluruhan sistemnya diarahkan untuk menjamin pelaksanaan etika administrasi. Selain itu, birokrasi juga harus berorientasi pada hasil (*result oriented*). Kebijakan dan tindakannya harus menjamin hasil yang terbaik untuk masyarakat yang mendahulukan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi.

B. Alasan-alasan Pembaharuan Administrasi

Alasan pembaharuan administrasi yang *pertama*, yaitu keterpurukan moralitas birokrasi yang penuh dengan kolusi, korupsi, dan nepotisme yang menghambat pembangunan dan mendorong bangkrutnya suatu negara dalam seluruh penyelenggaraan politik ketata-negaraannya.

Dari segi isu moral internasional, penyalahgunaan kekuasaan secara terselubung menjadi sumber berita yang tidak menguntungkan. Ini merupakan konsekuensi logis dari kurangnya keahlian serta rendahnya mutu tindakan juga karena kebiasaan licik dan intrik yang sudah lama berakar di kalangan masyarakat bangsa Asia dan Timur Tengah.

Alasan *kedua*, adanya tuntutan masyarakat terhadap aparat administrasi negara lebih tinggi daripada kemampuan politiknya. Tuntutan tersebut dipacu oleh adanya gejala kemerdekaan dan penerimaan terhadap bantuan teknik dan keuangan dari luar. Seperti dikatakan oleh Huntington, meningkatnya komunikasi dapat menumbuhkan tuntutan terhadap modernitas lebih tinggi daripada yang dapat diraih yang dapat pula merangsang reaksi perlawanan terhadap modernitas atau mengaktifkan kekuatan tradisional.

Peningkatan kemampuan mengolah tuntutan politik menjadi tindakan administratif merupakan fungsi pokok yang harus dijalankan oleh pemerintah. Hanya aparatur modern yang secara efektif dapat mengolah kompleksitas tuntutan tersebut.

Alasan *ketiga*, pembangunan administrasi memerlukan analisis yang lebih luas berdasarkan pada anggapan atas adanya ketidakseimbangan antara pertumbuhan politik dan peningkatan administrasi.

Alasan *keempat*, modernitas politik dapat diukur dari empat hal berikut.

1. Ada atau tidak adanya aparat lembaga yang mempunyai kekuatan mengolah kemauan masyarakat ke dalam tindakan yang sejalan dengan kebijaksanaan pokok negaranya.
2. Peran serta masyarakat luas dalam proses politiknya. Kualitas peran dapat diukur dari pemahaman mereka terhadap isu, besarnya tanggung jawab, dan komitmen terhadap aturan yang dianggap sesuai dengan perubahan.
3. Kemampuan memelihara integrasi nasional secara teratur dengan mengakomodasi budaya, agama, serta kekuatan-kekuatan serupa lainnya.
4. Kemampuan memahami kehendak masyarakat dan mengagregasikannya secara berdaya guna walaupun tidak secara langsung, tetapi mengarah pada persamaan hak dan keadilan.

Selanjutnya, pemikiran dalam administrasi yang berkembang dipengaruhi oleh paham demokrasi, seperti administrasi yang partisipatif, menempatkan administrasi di tengah masyarakatnya, dan tidak terisolasi (Montgomery, 1988). Selain ingin menempatkan administrasi sebagai instrumen demokrasi, pemikiran ini juga mencoba menggunakan administrasi sebagai alat untuk menyalurkan aspirasi masyarakat bawah. Implikasi lain dari pemikiran tersebut adalah bahwa sistem administrasi memiliki dimensi ruang dan daerah yang penyelenggaraannya juga dipengaruhi oleh sistem pemerintahan, politik, dan ekonomi. Semua itu menuntut reorientasi peranan pembaharuan administrasi.

Dengan pemikiran tersebut, dalam konteks pembaharuan administrasi, James L. Perry (1967:13) mengemukakan isu-isu pembaharuan administrasi, yaitu sebagai berikut:

1. perubahan sektor publik, termasuk di dalamnya hubungan antarlevel pemerintahan;
2. akuntabilitas dan responsivitas, termasuk di dalamnya kinerja dan budaya organisasi;
3. kebijakan publik, termasuk di dalamnya perumusan, pelaksanaan, dan evaluasi program;
4. penganggaran dan administrasi fiskal;
5. manajemen sumber daya manusia;
6. manajemen strategis, termasuk di dalamnya sistem informasi dan kualitas pelayanan;
7. keterampilan administrator publik, termasuk di dalamnya kepemimpinan, manajemen konflik, negosiasi, komunikasi, dan hubungan kerja interpersonal;
8. standar dan etika administrasi publik, termasuk di dalamnya profesionalisme, kewajiban, efektivitas, dan kewirausahaan.

Lembaga Administrasi Negara (LAN) merupakan lembaga nonstruktural yang seharusnya bertugas memikirkan dan melaksanakan reformasi terhadap sistem dan praktik administrasi negara dalam mengelola urusan publik. Oleh karena itu, perubahan sosial yang fundamental menyebabkan lahirnya tuntutan dan tekanan baru. Kebutuhan demokratisasi pemerintahan dan administrasi menyebabkan beban aparatur pemerintah bertambah besar, dan adaptabilitas menjadi penting dan menjadi kebutuhan yang mendesak. Semua perubahan dan transformasi ini menyebabkan timbulnya pertentangan antara nilai lama dan baru, antara nilai tradisional dan modern. Tekanan dan pertentangan ini tidak hanya terbatas pada tubuh birokrasi, tetapi juga di kalangan masyarakat.

Sejak tahun 1980-an, suatu gerakan reformasi global telah dimulai. Gerakan ini didorong oleh empat variabel besar, yaitu sebagai berikut.

1. Politik: keunggulan demokrasi dan kekuatan publik serta keunggulan sistem pasar menimbulkan tekanan politik di berbagai negara di dunia untuk melakukan transformasi peran pemerintah untuk mengurangi peran dan fungsinya. Langkah ini kemudian diikuti dengan tuntutan untuk mengakui dan meningkatkan peran *civil society* dan membangun kepercayaan publik kepada lembaga-lembaga pemerintah.
2. Sosial: beberapa negara di dunia telah mengalami perubahan sosial yang mendasar, yaitu melakukan rekonstruksi ulang terhadap tatanan hukum, ekonomi, sosial, dan politik yang ditandai pula oleh adanya perubahan mendasar dari masyarakat industri kepada masyarakat informasi. Perubahan ini menuntut juga perubahan pada pemerintahan di seluruh negara di dunia.
3. Ekonomi: krisis ekonomi pada tahun 1990-an di berbagai negara di dunia melakukan reformasi di bidang perpajakan untuk menarik investor masuk, juga melakukan langkah-langkah privatisasi sebagai respons terhadap tekanan ekonomi.
4. Institusional: semua negara di dunia telah menjadi bagian dari sistem ekonomi dan politik global. Kondisi ini ditandai dengan semakin berkembangnya kelembagaan di luar negara, seperti World Bank, IMF, WTO, dan ADB yang mengatur globalisasi dunia. Di tingkat nasional dan lokal juga semakin banyak LSM.

Keempat tekanan tersebut telah mendorong gerakan reformasi administrasi dengan enam sifat pokok, yaitu sebagai berikut.

1. Produktivitas: pemerintah dapat menghasilkan pelayanan lebih banyak dengan pajak lebih kecil.
2. Pemasaran: pemerintah dapat menggunakan insentif gaya pemasaran untuk mencabut kelambanan perkembangan patologi birokrasi.
3. Orientasi pada pelayanan: pemerintah membangun kepercayaan warga negara dengan memberikan pelayanan yang didesain dari kebutuhan warga negara.
4. Desentralisasi: pemerintah membuat program lebih responsif dan efektif dengan mengurangi sebanyak mungkin jarak antara

pemerintah dengan warga negara dan mendesentralisasikan sebanyak mungkin tanggung jawab kepada pemerintah daerah dan manajer lini pelayanan.

5. Kebijakan: pemerintah meningkatkan kapasitasnya dalam mendayagunakan kebijakan. Dengan demikian, pemerintah harus memusatkan pada fungsi pembuat kebijakan publik.
6. Akuntabilitas: pemerintah berusaha mewujudkan berbagai hal yang telah dijanjikan. Akuntabilitas mendorong pemerintah untuk lebih mementingkan *output* dan *outcome* daripada proses atau struktur dan mengubah pendekatan *top-down* menjadi *bottom-up* dan *ruled based* menjadi *result based*.

Keenam sifat pokok ini tecermin dari isu-isu atau permasalahan penting yang sering dibahas dalam reformasi administrasi publik antara lain sebagai berikut.

1. Pelayanan publik; administrasi publik sebagai proses *administration for public*.
2. Motivasi pelayanan publik.
3. Maladministrasi; maladministrasi merupakan kesalahan dalam praktik administrasi. Pembahasan teori administrasi juga akan membahas masalah kesalahan-kesalahan tersebut sebagai kajian utama, seperti lambannya birokrasi, rutinitas, dan formalitas pelayanan.
4. Etika administrasi; nilai baik dan buruk. Pelayanan atau prosedur administrasi dinilai baik atau buruk oleh masyarakat.
5. Kinerja dan efektivitas; cara kerja yang dijalankan efektif dan efisien.
6. Akuntabilitas yang dijalankan oleh pemerintah dapat dipertanggungjawabkan kepada seluruh warga.

Dengan demikian, kebutuhan perubahan dan adaptasi aparatur pemerintah sangat mendesak, walaupun masalah yang mengitarinya terlalu kompleks dan rumit. Sebagai konsekuensi logisnya, reformasi administrasi di negara sedang berkembang menjadi keharusan dan menjadi perhatian utama pemerintah negara sedang berkembang,

termasuk pemerintahan Indonesia. Reformasi administrasi merupakan bagian dalam pembangunan di negara berkembang, terlepas dari tingkat perkembangan, arah, dan tujuannya.

Penyempurnaan kemampuan administratif meliputi usaha untuk mengatasi masalah lingkungan, perubahan struktural, dan perubahan institusi tradisional atau perubahan tingkah laku individu dan/atau kelompok, ataupun kombinasi dari keduanya.

Istilah reformasi administrasi mengandung makna dan fungsi yang beragam. Reformasi administrasi adalah perubahan yang terencana terhadap aspek utama administrasi. Reformasi administrasi merupakan kegiatan yang dibuat oleh manusia, tidak bersifat insidental, otomatis, ataupun alamiah; ia merupakan suatu proses yang beriringan dengan proses reformasi administrasi, respons keorganisasian yang sifatnya otomatis terhadap fluktuasi atau perubahan kondisi, sebagai akibat perubahan administrasi. Tidak berfungsinya perubahan administrasi yang alamiah menimbulkan reformasi administrasi. Oleh karena itu, menurut Mosher (1976), isi reformasi administrasi adalah reorganisasi administrasi yang sering disebut sebagai aspek institusional reformasi administrasi.

Aspek lain dari reformasi administrasi adalah perubahan sikap, perilaku, dan nilai orang-orang yang terlibat dalam proses reformasi administrasi. Aspek inilah yang sering disebut sebagai aspek perilaku. Dengan demikian, isi reformasi administrasi meliputi aspek institusional atau kelembagaan dan aspek perilaku.

Reformasi administrasi bertujuan mengupayakan agar individu, kelompok, dan institusi dapat mencapai tujuan lebih efektif, ekonomis, dan lebih cepat. Hal ini dimaksudkan reformasi administrasi bertujuan untuk meningkatkan *performance*. Kinerja tersebut merupakan kinerja individu, kelompok, dan institusi, juga aspek kelembagaan yang tercakup di dalam reformasi administrasi. Sehat tidaknya administrasi dapat dilihat dari tiga perspektif yang berbeda, yaitu sebagai berikut.

1. *Ideal optimum*, yakni derajat pencapaian kesempurnaan administrasi.

2. *Practical optimum*, yakni pencapaian derajat tertinggi dari suatu kinerja dalam kondisi tertentu.
3. *Satisfying optimum*, yakni pencapaian derajat kinerja yang memuaskan.

Dengan demikian, keberhasilan reformasi administrasi bergantung pada berbagai faktor, antara lain sebagai berikut.

1. Dukungan dan komitmen dari pemimpin politik.
2. Adanya lingkungan sosial ekonomi dan politis yang kondusif, serta waktu yang tepat.
3. Strategi yang berkenaan dengan sifat dan ruang lingkup pembaruan administratif dirancang melalui kerja sama yang harmonis antara pemimpin politik dan para pembaharu.
4. Reformasi administrasi mencakup perubahan seluruh jaringan birokrasi, sehingga reformasi administrasi perlu diimbangi dengan pembenahan pada struktur dan kultur birokrasi yang akan menjalankan reformasi administrasi.

Reformasi administrasi menjadi tuntutan dan keharusan. Berdasarkan kasus administrasi negara di Indonesia, Bintoro (1998) menjelaskan:

1. reformasi ke arah sistem politik yang demokratis partisipatif dan egalitarian;
2. reformasi ABRI (TNI) sebagai birokrasi pemerintahan;
3. reformasi sistem pemerintahan yang sentralistik ke arah desentralisasi;
4. reformasi terhadap upaya penciptaan *clean government*.

Pada buku yang lain, Bintoro Tjokroamidjojo (1998) menyatakan bahwa pembangunan administrasi atau reformasi birokrasi pemerintah diarahkan pada program sebagai berikut:

1. deregulasi dan debirokratisasi ekonomi serta dekonsentrasi dan desentralisasi pemerintah;
2. meningkatkan efisiensi birokrasi (termasuk mengurangi pungutan-pungutan tidak resmi);

3. mutu orientasi pelayanan dan pemberdayaan birokrasi;
4. sistem karier dan efektivitas birokrasi;
5. kesejahteraan pegawai dan pelayanan administrasi kepegawaian.

Menurut Riggs (1996), pembaharuan administrasi merupakan pola yang menunjukkan peningkatan efektivitas pemanfaatan sumber daya yang tersedia untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Birokrasi menurut pandangan Riggs, merupakan sebuah organisasi terdiri atas peran-peran yang bersifat hierarkis yang bertindak secara formal sebagai alat untuk suatu kesatuan atau sistem sosial yang lebih besar.

DAFTAR PUSTAKA

- A.B Susanto dkk. 2001. *A Strategic Management Approach Corporate Culture Organization*. Jakarta: Culture.
- Alexander E.R. 2000. *Why Planning Vs. Markets is an Oxymoron: Asking The Right Question, Planning & Markets*. California, Los Angeles: University of Southern.
- Ali Mufiz. 1994. *Pengantar Administrasi Negara*. Jakarta: Universitas Terbuka.
- Anonimus. 2004. *Pedoman Perilaku Hakim (Code of Landnet)*. Jakarta: MA-RI.
- Anonimus. 2007. *Framework for Managing Programme Performance Information, National Treasury*. Republic of South Africa.

- Anonimus. 2007. *The Definitive Guide to Project Management*. Nokes, Sebastian. 2nd Ed.n. London (Financial Times/Prentice Hall).
- Arifin Abdurachman. 1979. *Kerangka Pokok-pokok Managemen Umum*. Jakarta: Media Sarana.
- Ateng Syafrudin. 1976. *Pengaturan Koordinasi Pemerintah di Daerah*. Bandung: Tarsito.
- Awaloedin Djamin. 1974. *Masalah Organisasi dalam Administrasi Pembangunan*. Prisma No. 4, Agustus 1974.
- B.C. Smith. 1985. *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. London: George Allen & Unwin.
- Bagir Manan. 2006. *Hubungan Ketatanegaraan MA dan MK dengan Komisi Yudisial (suatu pertanyaan)*. Artikel dalam *Majalah Varia Peradilan*, Edisi Maret 2006, MA-RI, Jakarta, 2006, hlm. 9-11.
- Bintoro Tjokroamidjojo. 1984. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Jakarta: LP3ES.
- _____. 1990. *Perencanaan Pembangunan*. Cetakan ke-12. Jakarta: Masagung.
- Budi Winarno. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Jakarta: Media Pressindo.
- Burhanudin A. Tayibnapi. 1995. *Administrasi Kepegawaian: Suatu Tinjauan Analitik*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Carl V. Patton and David S. Sawicki. 1986. *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. New Jersey: Prentice-Hall Englewood Cliffs.
- Christopher J. Webster. 1997. *Analytical Public Choice Planning Theory*. Submitted to TPR September 23rd 1997.
- Coralie Bryant and Louise G. White. 1987. *Manajemen Pembangunan untuk Negara Berkembang*. Jakarta: LP3ES.
- Dann Sugandha. 1991. *Koordinasi, Alat Pemersatu Gerak Administrasi*. Jakarta: Intermedia.

- David I. Cleland and Roland Gareis. 2006. *Global project management Handbook. Chapter 1: "The evolution of Project Management"*. McGraw-Hill Professional.
- David Osborne and Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Enterpreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Mass: Addison-Wesley Publishing.
- Dennis A. Rondinelli dan G. Shabbir Cheema. 1983. *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, London: Sage Publications.
- _____. 1988. "Implementing Decentralization Policies: An Introduction", dalam Cheema dan Rondinelli, *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*. California: Sage Publications Inc.
- Dennis Lock. 2007. *Project Management*. 9e ed. Gower Publishing, Ltd.
- Depdagri. 2000. *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Otonomi Daerah 1974 s/d 2000*. Bandung: Biro Organisasi Pemda Provinsi Jawa Barat.
- Diana Conyers and Peter Hills. 1990. *An Introduction to Development Planning in the Third World*. New York: John Wiley & Sons.
- Drajat Tri Kartono. 2006. *Reformasi Administrasi: Dari Reinventing ke Pesimisme*. Jurnal Spirit Publik, Volume 2, No. 1, April. 2006.
- Frederickson. 1994. *Administrasi Negara Baru*. Jakarta: LP3ES.
- Ganjar Yuri Rahman. 1982 *Penyusun Bahan Program Penjaringan Aspirasi Masyarakat, Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, dan Rencana Kerja sub Bagian Program Sekretariat BAPPEDA Kabupaten Tasikmalaya*. Tasikmalaya: BAPPEDA Kab. Tasikmalaya.
- George R. Terry. 2000. *Principles of Management*. edisi bahasa Indonesia. *Prinsip-Prinsip Manajemen*. Bandung: Bumi Aksara.
- Gerald E. Caiden. 1968. *Prospects for Administrative Reform in Israel, Public Administration*. California: Palisades Publishers.
- Gerald E. Caiden. 1982. *Public Administration*. 2nd Ed. California: Palisades Publishers.

- Ginandjar Kartasasmita. 1997. *Administrasi Pembangunan*. Jakarta: LP3S.
- _____. 1999. "Perkembangan Pemikiran mengenai Administrasi Pembangunan". www.ginandjar.com. (diakses tanggal 23 November 2013)
- H. Arifin Abdurachman. 1979. *Kerangka Pokok-pokok Manajemen Umum*. Bandung: LAN RI.
- H.S. Phillips. 1986. *Development Administration and the Alliance of Progress*. International Review of the Administrative Science, Vol. XXIX, 1968.
- Handoko Hani. 1987. *Manajemen Personalia dan Sumber Daya manusia Edisi 2*. Jogjakarta: BPEE Fak Ekonomi UGM.
- Ichlasul Amal. 1992. *Regional And Central Government In Indonesian Politics: West Sumatra and South Sulawesi 1949-1979*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Irma Adelman. 1999. *The Role of Government in Economic Development*. Working paper No. 890, Department of Agriculture and Resource Economics and Policy, University of California at Berkeley, California Agriculture Experiment Station, May 1999.
- Irving Swerdlow (ed.). 1963. *Development Administration, Concepts and Problems*. New York: Syracuse University Press.
- James A.F. Stoner dan Charles Wankel. 1986. *Manajemen*. Penerjemah oleh Wilhelmus W. Bakowatun. Jakarta: Intermedia.
- James C. Charlesworth (ed.). 1968. *The Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives, and Methode*. Philadelphia: The American Academy of Political and Sosial Science.
- James L. Perry (ed). 1996. *Handbook of Public Administration*. Second Edition. California: Jossey Bass Inc.
- Lewis R. Ireland 2006. *Project Management*. McGraw-Hill Professional.
- Malayu Hasibuan. 1978. *Manajemen Dasar*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Martin Stevens. 2002. *Project Management Pathways*. Association for Project Management. APM Publishing Limited.

Merilee S. Grindle. 1980. *Political Theory and Policy Implementation in the Third World*. N.J. Princeton University Press.

Miftah Thoha. 2005. *Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Perkasa.

Morgen Witzel. 2003. *Fifty Key Figures in Management*. Routledge.

Nicholas Henry. 1975. *Public Administration and Public Affairs*. Englewood Cliffs. New Jersey: Prentice Hall, Inc.

_____. 1975. *Public Administration and Public Affairs*. New York: Prentice Hall.

Paskah Suzetta. 2011. *Perencanaan Pembangunan Indonesia*, <http://www.setneg.go.id/index.php> (diakses tanggal 22 Nopember 2013).

Paul C. Dinsmore, et al. 2005. *The Right Projects Done Right*. John Wiley and Sons.

Paul Meadows. 1987. *Motivation for Change and Development Administration*. Prentice-Hall Englewood Cliffs.

Prayudi Atmosoedirdjo. 1982. *Administrasi dan Manajemen Umum*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

_____. 1992. *Bahana Administrasi dan Manajemen*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

R.E. Levy. 1995. *Methodology for Constitutional Analysis*. Teks in www.ku.edu/~rlevy/Constitutional-Law-04/Methodology.pffn (diakses tanggal 22 November 2013).

R.S Schuler dan Jackson. 1997. *Manajemen Sumber Daya Manusia Menghadapi Abad ke-21*. Edisi Keenam. Jilid 1. Jakarta: Erlangga.

Ridwan H.R. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Ronald H. Chilcote. 1981. *Theories of Comparative Politics: The Search for a Paradigm*. Colorado: Westview Press.

Slamet Saksono. 1988. *Administrasi Kepegawaian*. Yogyakarta: Kanisius.

Soewarno Handyaningrat. 1991. *Administrasi Pemerintahan dalam Pembangunan Nasional*. Jakarta: Radar Jaya Offset.

Solihin Abdul Wahab. 1990. *Pengantar Analisis Kebijakan Negara*. Jakarta: Rineka Cipta.

Sondang P. Siagian. 1978. *Peranan Staf dalam Manajemen*. Jakarta: Bumi Aksara.

_____. 2005. *Administrasi Pembangunan Konsep, Dimensi, dan Strateginya*. Jakarta: Bumi Aksara.

Sosialis. (Kumpulan Tulisan Diterbitkan dalam Rangka Mengenang 12 Tahun Wafatnya Raksasa Intelektual Indonesia). Edisi Pertama, Jakarta: Penerbit Melibas.

Sudjatmoko. 2001. *Pembangunan Ekonomi sebagai Masalah Budaya*, dalam Muhidin M. Dahlan (Editor). Surakarta: Aneka.

Tim Dosen. 1977. *Ensiklopedia Administrasi*. Yogyakarta: Balai Pembinaan Administrasi UGM.

Tri Hayati, Harsanto Nursadi, dan Andhika Danesjvara. 2005. *Administrasi Pembangunan: Suatu Pendekatan Hukum dan Perencanaannya*. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Tri Widodo Utomo. 1998. *Administrasi Pembangunan*. Bandung: Lembaga Administrasi Negara.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Yeremiah Dror. 1971. *Strategies for Administrative Reform*. Netherland: Development and Change.

Yohanes Usfunan. 1992. *Komisi Yudisial, Bunga Rampai Refleksi Satu Tahun Komisi Yudisial*. Jakarta: Komisi Yudisial RI.

Yoyon Bahtiar Irianto. 1993. *Tipologi Ajaran Rumah Tangga Organisasi*. Bandung: IKIP Bandung.

Biografi Penulis

Sahya Anggara, lahir di Rajagaluh, Majalengka, Jawa Barat pada tahun 1967. Setelah menamatkan pendidikan SLTA, kuliah di Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Sunan Gunung Djati Bandung pada Fakultas Syari'ah Jurusan Perdata Pidana Islam (PPI). Gelar Magister Sains (M.Si) diperolehnya dari Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran Bandung dan sekarang kandidat Doktor dalam konsentrasi Administrasi Negara dan perguruan tinggi yang sama.

Penulis adalah dosen UIN (Universitas Islam Negeri) Sunan Gunung Djati Bandung pada Jurusan Administrasi Negara, Ketua Jurusan Administrasi Negara, dosen Program Pascasarjana UNIS Tangerang, dan Program Pascasarjana STIH Bangka Belitung. Karya yang telah diterbitkan CV. Pustaka Setia Bandung adalah buku "Perbandingan Administrasi Negara" (2012).