

## DINAMIKA PENERAPAN MODEL-MODEL PEMBANGUNAN DAN SISTEM ADMINISTRASI PENDUKUNGNYA

Oleh

F. Winarni

### Abstrak

Hampir di semua negara termasuk negara berkembang pada beberapa dekade terakhir ini aktif melaksanakan pembangunan. Pembangunan yang dilakukan di beberapa negara tersebut dapat berbeda satu dengan lainnya. Hal tersebut tentunya sangat tergantung pada model pembangunan yang dianut oleh masing-masing negara.

Dinamika pergeseran model-model pembangunan yang diterapkan dalam suatu negara pendukungnya. Ketepatan penerapan sistem administrasi sangat membantu dalam pencapaian tujuan pembangunan yang berdasarkan suatu model tertentu.

Berdasarkan pendekatan teoretik ini, digunakan untuk mengevaluasi implementasi pembangunan di Indonesia. Hasil telaah terhadap kasus program Inpres Dati II, menunjukkan berdasarkan pendekatan tujuan yang ingin dicapai, model yang ingin diterapkan Indonesia adalah model pembangunan *basic needs* (model II), sistem administrasi model II yang diperlukan adalah sistem administrasi yang lebih menekankan pada peningkatan "pelayanan publik" dan partisipasi daerah dalam penyusunan dan implementasi rencana. Implementasi program menunjukkan sistem administrasi yang diterapkan masih berpijak pada sistem administrasi model I. Hal tersebut terlihat dari struktur, proses pelaksanaan dan pengelolaannya yang masih bersifat sentralistik, birokratis dan penuh regulasi. Peningkatan kemampuan sistem administrasi untuk melaksanakan fungsi regulatif dan penyelenggaraan model pembangunan ini, membutuhkan usaha ke arah pembentukan kebijakan deregulasi, debirokratisasi, desentralisasi dan privatisasi.

### Pendahuluan

Salah satu ciri utama kebanyakan negara-negara yang sedang berkembang adalah komitmennya terhadap pembangunan nasional (Moeljarto, 1987:31). Dalam konteks ini, pembangunan sering dirumuskan sebagai proses perubahan yang terencana dari suatu keadaan nasional ke keadaan nasional yang lain, yang dipandang lebih bernilai (Katz dalam Moeljarto, *ibid*). Dengan kata lain pembangunan menyangkut proses perbaikan. Oleh karena itu konsep pembangunan nasional sama sekali tidak statis, dalam arti bahwa makna pembangunan itu sering

bergeser dari waktu ke waktu. Adapun Tujuan Pembangunan itu menurut Sondang P. Siagian adalah "modernitas suatu bangsa atau *na building*" (Siagian, 1981:2-3).

Untuk mewujudkan tujuan pembangunan nasional, diperlukan rencana pembangunan. Pengejawantahan rencana ke dalam praktik penyiapan tenaga pelaksana program yang terampil, dan dapat menamatkan serta menyukseskan proyek, semua itu merupakan persoalan persoalan administrasi pembangunan. Kegagalan pelaksanaan pembangunan sebagian berakar pada masalah-masalah kekurangan kapasitas administrasi ini. Persoalan kemampuan administrasi menurut Sof Efendi tidak hanya diderita oleh negara sedang berkembang, namun juga di negara-negara modern (Sofian Efendi, 1990:1).

Ketidakmampuan administrasi sebagai "ketidakmampuan untuk menanggapi kebutuhan-kebutuhan yang disampaikan rakyat" (Bry dalam Bintoro, 1991:246). Cirinya adalah birokrasi yang membengkok dan dipersulit dengan prosedur-prosedur formalistik yang menunda atau bukannya mempercepat pemberian pelayanan serta pelaksanaan program.

Administrasi negara merupakan *means* untuk merealisasikan nilai-nilai yang tercantum dalam pembangunan suatu negara. Oleh karena administrasi dikaitkan dengan pencapaian nilai pembangunan suatu negara, maka studi tentang administrasi dan pembangunan menjadi urgen untuk dilakukan. Yang menjadi permasalahan dalam pembahasan berikut ini bagaimana sistem administrasi yang cocok dengan model pembangunan yang dianut oleh suatu negara agar dapat mencapai tujuan yang diinginkan.

### **Pengertian Administrasi Pembangunan**

Administrasi Pembangunan sebenarnya bukan merupakan disiplin ilmu baru, karena lahir bersamaan dengan disiplin ilmu lain yaitu *Public Administration*. Fred W. Riggs mengartikan administrasi pembangunan ini sebagai "refleksi in concert with the organization and implementation of development goal" (Moeljarto, catatan kuliah, 1991). Oleh karena itu hakekat yang mewarnai *development administration* adalah tujuan pembangunan. Hal ini berarti bahwa administrasi pembangunan diartikan untuk mencapai tujuan pembangunan nasional khususnya di negara-negara sedang berkembang.

Ruang lingkup disiplin bervariasi karena terdapat perbedaan dalam masalah dan lingkungan antara negara sedang berkembang yang satu dengan negara berkembang yang lain. Weidner mengemukakan administrasi pembangunan sebagai : "... the process of guiding an organization toward the achievement of development objectives" (Weidner dalam Sofwan Badri, 1983:29). Proses tersebut merupakan proses yang berorientasi pada kegiatan dan menempatkan administrasi sebagai pusat yang memperlancar pencapaian tujuan-tujuan pembangunan. Oleh karena itu benar apabila dikatakan bahwa administrasi pembangunan itu mengandung pengertian "public administration with a special purpose".

### **Model Pembangunan dan Sistem Administrasi Pendukungnya**

Sampai sekarang model-model pembangunan di Dunia Ketiga terus berubah. Perdebatan tentang pembangunan dalam dasawarsa 1950 sampai 1960-an lebih didominasi oleh nilai-nilai ekonomi. Model pembangunan pertama yang mereka usulkan lebih konkrit yakni pertumbuhan, yang kemudian sinonim dengan industrialisasi dan produktivitas.

Pada periode tersebut banyak negara Dunia Ketiga memperoleh kemerdekaan dan mulai merencanakan dan memprogramkan pertumbuhan. Model pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan ini merupakan hasil inspirasi Rostow dalam *The Stages as Economic Growth* (1960:118), di mana para politisi dan ekonom barat dan Dunia Ketiga diyakinkan bahwa "proses pembangunan tidak lebih daripada menghilangkan sejumlah hambatan dan mendatangkan komponen-komponen yang belum tersedia seperti modal, teknologi dan manajemen" (Reitsma dalam Seri Monograf, 1989:5).

Pembangunan ini lebih bersifat "center down" dengan mengharapkan suatu pusat yang dominan yang akan memberikan tetesan ke bawah "pembangunan dalam dimensi sosio-ekonomi dan sosio-politik dapat ditimbulkan hanya oleh beberapa agen tertentu, sementara rakyat biasa adalah pihak yang tidak mempunyai inisiatif dalam mengadakan perbaikan, dan pasti menerima ide dari atas dan akan menganggapnya paling cocok" (Klu, 1984:29-30).

Model pembangunan ini, memberi peranan pemerintah sebagai pelaksana pembangunan. Untuk mencapai tujuan pembangunan, sistem administrasi yang diperlukan menurut Islam dan Henault (Seri Mono-

graf, 1989:6) adalah sistem administrasi yang mampu menata organisasi dan pelaksanaan kebijaksanaan pembangunan, sistem pengawasan keuangan dan kualitas personalia yang efektif dan efisien. Sistem administrasi yang demikian diharapkan dapat menjamin segala rencana, kebijakan dan keputusan-keputusan tentang kegiatan pembangunan dapat dilaksanakan tanpa adanya penyimpangan.

Teori-teori administrasi yang dijadikan landasan adalah teori-teori yang terdapat dalam paradigma administrasi klasik seperti diungkapkan oleh Freferickson atau paradigma prinsip administrasi negara dari Nicholas Henry menjadi pegangan utama. Model birokrasi Weber, prinsip-prinsip manajemen ilmiah dari Taylor dan fungsi POSDCORB dari Gulick-Urgick menjadi sangat berpengaruh. Tujuan pokok teori-teori tersebut tidak lain adalah mencapai tingkat efisien, efektivitas dan produktivitas setinggi mungkin.

Salah satu akibat dari orientasi teoretis ini, adalah diterapkannya perencanaan yang *center down*. Strategi perencanaan ini "lebih berhubungan dengan lembaga swasta dan pemerintah yang berskala besar, dan tidak menghiraukan perbedaan-perbedaan dalam sistem nilai dan aspirasi masyarakat yang ada" (Klu, 1984:30). Implikasi lebih lanjut dengan sistem administrasi yang sentralistis ini tersebut tidak memungkinkan tumbuhnya partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pendanaan pembangunan, pengawasan pembangunan dan pelaksana pembangunan.

Model pembangunan yang kedua, yakni model pembangunan yang dikenal dengan *basic need* (Islam dan Henault), 1989:7). Model ini merupakan reaksi dari ketidakberhasilan model pertumbuhan untuk memperbaiki tingkat hidup kaum miskin. Dalam praktek dikemukakan bahwa tidak selalu laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi menyebabkan income perkapita tinggi dan sebaliknya.

Fokus utama dari obyek pembangunan adalah penduduk miskin di dalam suatu negara. Jadi penanggulangan kemiskinan bukan lagi merupakan *trickle down effect* tetapi *direct attack*. Manifestasi dari model pembangunan ini adalah pemenuhan kebutuhan pokok seperti kesempatan kerja dan berusaha, pemberantasan kelaparan dan kekurangan gizi, pemeliharaan kesehatan, air bersih dan perumahan. Kebijakan tersebut dipandang sebagai strategi yang lebih baik bagi negara-negara Dunia Ketiga pada umumnya.

Model pembangunan ini muncul pada tahun 1976, yaitu waktu diadakannya konferensi ILO mengenai "World Employment Conference

The Enthonelement of Basic Need". Di sini, *basic needs* dijadikan acuan pembangunan nasional. Hal yang perlu diingat dari implementasi model ini, yakni konsep *basic needs* harus dipandang sebagai konsep yang dinamis. Artinya konsep itu mempunyai makna berubah-ubah. Sebagai misal dalam kurun waktu tertentu konsep *basic needs* diartikan sebagai konsumsi 2000 kalori per hari, tetapi dalam kurun waktu yang lain bisa jadi bukan hanya 2000 kalori per hari, melainkan 2500 - 3000 kalori per hari. Dinamika dari konsep pembangunan ekonomi dari suatu negara, yang dari satu waktu ke waktu yang lain bisa berbeda-beda menuju ke tingkat kehidupan yang lebih baik.

Untuk mencapai tujuan pembangunan dengan pendekatan model tersebut, pusat perhatian administrasi pembangunan adalah pada *de-levery-service system* yang berhubungan langsung dengan kelompok sasaran pada organisasi lokal dan sektoral. Sistem administrasi ini diharapkan dapat memahami hakekat pemenuhan kebutuhan pokok masyarakat secara memuaskan. Beritik paket program lebih bersifat padat karya, skala kecil, bertumpu pada sumber regional, berpusat pada desa, dan teknologi tepat guna.

Sistem Administrasi pembangunan ini lebih banyak dipengaruhi oleh teori-teori yang tergolong dalam paradigma kelembagaan, hubungan kemanusiaan. Karena itu tipe administrator yang dibutuhkan adalah *equitable administrator* yang benar-benar berorientasi kepada ide keadilan sosial (Hart dalam Seri Monograf, 1989:8).

Administrasi pembangunan dengan model pembangunan tersebut menghendaki adanya langkah-langkah debirokratisasi, pengembangan organisasi non birokrasi serta perilaku manajemen yang bersifat partisipatif dan mendorong inisiatif. Perlu adanya perhatian terhadap aspek-aspek desentralisasi, peningkatan kapasitas aparatur pemerintah lokal, partisipasi lokal dalam penyusunan dan pelaksanaan rencana.

Salah satu manifestasi perubahan orientasi teori administrasi dalam penerapan model pembangunan ini adalah munculnya pergeseran strategi perencanaan pembangunan yaitu dari strategi *center down* atau *top down* menjadi *bottom-up*, *mass participation* seperti dikemukakan oleh Friedmann dan Weaver (1979 dalam seri Monograf, 1989:8). Pergeseran strategi dalam perencanaan pembangunan tersebut, dilatarbelakangi oleh pengalaman perencanaan pembangunan yang diformulasikan demikian hati-hati, akan tetapi gagal dalam pelaksanaannya dan bahkan ada kecenderungan merintangai usaha-usaha pembangunan.

Model pembangunan ketiga, yakni pembangunan yang berpusat pada manusia (*people centered development*). Fokus dan nilai pembangunan yang telah dialihkan dari industri (*growth oriented*) ke pelayanan (*basic needs-oriented*), kemudian dialihkan lagi ke manusianya (*people centered*). Kalau pembangunan yang *growth oriented* menggunakan indikator ekonomi makro, dan pembangunan yang *basic need oriented* menggunakan indikator sosial, maka pembangunan yang *people centered* menggunakan hubungan manusia dengan sumber daya yang ada.

Pembangunan yang berpusat pada manusia tidak identik dengan pembangunan ekonomi plus modernisasi. Lebih dari keduanya, pembangunan dengan modal ini adalah upaya meningkatkan kapasitas mereka untuk mempengaruhi dan mengatur masa depannya. Proses pembangunan ini mencakup keadaan (*being*) dan perbuatan (*doing*). Dengan demikian program-program pembangunan harus dirancang sedemikian rupa sehingga mampu mencapai meningkatkan kapasitas penduduk untuk mengantisipasi dan menjawab perubahan-perubahan tersebut (Bryant dan White, 1982, Sofian Effendi, 1990:44).

Ada empat aspek yang terkandung dalam pembangunan dengan model ini. Pertama, pembangunan harus memberikan penekanan pada kapasitas (*capacity*) penduduk untuk menentukan masa depan mereka. Kedua, pembangunan harus menekankan pemerataan (*equity*). Ketiga, pembangunan mengandung arti pemberian kuasa kepada rakyat. Keempat, pembangunan mengandung pengertian kelangsungan perkembangan (*sustainable*) dan interdependensi di antara negara-negara di dunia (*Ibid*).

Dengan mengacu pemikiran model pembangunan tersebut, menurut Korten jenis manajemen dan administrasi yang cocok dalam rangka pelaksanaan model pembangunan kualitas manusia, yaitu *community based resource management*. Ciri-ciri dari jenis manajemen ini adalah:

1. secara bertahap prakarsa dan proses pengambilan keputusan untuk memenuhi kebutuhan harus diletakkan pada masyarakat sendiri,
2. kemampuan masyarakat untuk mengelola dan memobilisasi sumber-sumber yang ada harus ditingkatkan,
3. memperhatikan variasi lokal,
4. menekankan *social learning* antara birokrasi dan komunitas,
5. dan membentuk jaringan (*networking*) antara birokrat dengan lembaga swadaya masyarakat (Seri Monograf, 1989:10).

Kalau dalam model pembangunan kedua diterapkan *bottom-up planning* yang didukung oleh *equitable administrator*, maka model pembangunan ini membutuhkan apa yang disebut sebagai *transactive planning* dan administrator yang bersifat fasilitator. Adapun yang dimaksudkan dengan *transactive planning* yang merupakan ide dari Friedmann (Moeljarto. *Ibid*) yakni "suatu perencanaan dalam rangka pelaksanaan pembangunan masyarakat melalui kebijaksanaan yang demokratis dimana birokrasi melaksanakan perencanaan bersama-sama masyarakat".

Proses perencanaan tersebut berkaitan dengan tatap muka atau dialog interpersonal dengan masyarakat yang dipengaruhi oleh keputusan dan ditandai oleh suatu proses saling belajar. Rencana yang dihasilkan bukan dinilai dari sampai seberapa jauh sumbangan barang atau jasa yang diberikan kepada masyarakat, tetapi dari pengaruhnya terhadap martabat mereka, nilai-nilai dan perilaku mereka, kemampuan mereka untuk berkembang melalui kerjasama, dan semangat murah hati mereka.

Sebagai fasilitator, pola tingkah laku administrator dari model pembangunan ini seharusnya seperti digambarkan oleh Yen (Moeljarto, 1987:29) yaitu "pihak yang datang dan hidup bersama masyarakat, belajar dari mereka, hidup dan bekerja dengan mereka, memulai dengan apa yang mereka ketahui, membangun dengan apa yang mereka miliki, dan mengajar dengan contoh-contoh, serta belajar dengan berbuat". Dengan demikian pola tingkah laku birokrasi konvensional tidak cocok untuk diterapkan dalam model pembangunan tersebut.

Berdasarkan tinjauan teoretik di atas tentang model pembangunan dan sistem administrasi sebagai pendukungnya, maka berikut ini akan digunakan untuk mengkaji atau mengevaluasi terhadap implementasi pembangunan di Indonesia ditinjau dari aspek yang dituju dengan sistem administrasi yang digunakan untuk mencapai tujuan tersebut. Sebagai alat atau bahan evaluasi adalah sejumlah program pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah. Mengingat luas dan banyaknya kasus program pembangunan, maka dalam uraian berikut ini hanya akan dibahas salah satu program yakni program INPRES Dati II.

Alasan mengapa program ini dianggap tepat untuk dipakai sebagai analisis kasus bagi administrasi pembangunan di Indonesia. Pertama, program ini disamping bermacam-macam tujuan formal seperti tercantum dalam konsiderannya, juga secara tidak langsung untuk meningkatkan kemampuan administrasi aparatur pemerintah di daerah. Kedua, bahwa program Inpres proporsi dananya sangat besar dalam anggaran

pembangunan, dan ketiga, melalui program ini terdapat peluang lebih besar untuk mengikutsertakan masyarakat dalam proses perencanaan, implementasi dan monitoring ataupun partisipasi masyarakat dalam pembangunan.

### **Program Bantuan Pembangunan (INPRES) Dati II**

Program Bantuan Pembangunan (INPRES) merupakan perpaduan antara kedua sistem pembangunan sektoral dan pembangunan daerah yang bertujuan untuk meningkatkan keserasian laju pertumbuhan antara daerah, keserasian pembangunan sektoral dan regional serta pemerataan hasil pembangunan, mengingat keterbatasan dana yang dimiliki oleh daerah dan kemampuan masing-masing daerah yang tidak sama (Dirjen Bangda, 1993). Sasaran pokok dari program ini:

1. proyek-proyek di bidang komunikasi dan infrastruktur,
2. yang dapat meningkatkan kesempatan kerja di masa mendatang,
3. meningkatkan partisipasi masyarakat dalam aktivitas pembangunan,
4. proyek-proyek tersebut harus mendukung proyek-proyek lain yang terdapat dalam program nasional dan propinsi.

Adapun bentuk program bantuan pembangunan ada 9, yakni:

- (1) Inpres Daerah Tingkat II
- (2) Inpres Sekolah Dasar
- (3) Inpres Sarana Kesehatan
- (4) Inpres Daerah Tingkat I
- (5) Inpres Penghijauan
- (6) Inpres Kredit Pembangunan dan Pemugaran Pusat Pertokoan
- (8) Inpres Penunjang Jalan Kabupaten Daerah Tingkat II dan
- (9) Inpres Desa. (Dirjen Bangda Depdagri, 1993)

Program Inpres Dati II bertujuan memperluas kesempatan kerja dan menciptakan lapangan kerja melalui pelaksanaan proyek-proyek pembangunan prasarana perhubungan dan prasarana produksi pertanian berupa irigasi pada tingkat Kabupaten/Kotamadia, serta peningkatan kapasitas perencanaan birokrasi lokal. Dana diperoleh dari APBN yang jumlahnya atau besarnya masing-masing didasarkan pada perhitungan jumlah penduduk dari tiap-tiap kabupaten/kotamadia daerah tingkat II. Besarnya bantuan tersebut tiap tahunnya ditingkatkan sesuai dengan



kemampuan keuangan negara.

Dengan melihat tujuan yang ingin dicapai oleh program INPRES Dati II tersebut, dapat disimpulkan bahwa model pembangunan yang dianut oleh Indonesia adalah model pembangunan bentuk kedua atau model *basic needs*. Penerapan model tersebut membawa implikasi terhadap administrasi pembangunan baik sebagai pembangunan administrasi maupun sebagai administrasi penyelenggaraan pembangunan atau pengelolaan (manajemen) pembangunan.

Sebagai studi tentang pembangunan administrasi, yang menjadi perhatian administrasi pembangunan adalah berbagai model, teori, tentang kapasitas sistem administrasi untuk melaksanakan pembangunan. Sebagai manajemen pembangunan, yang menjadi fokus perhatian administrasi pembangunan adalah mengenai pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen pemerintahan dalam menyelenggarakan pembangunan, yang terdiri dari kegiatan perumusan, pelaksanaan, dan pengawasan serta penilaian hasil-hasil pelaksanaan suatu kebijaksanaan pembangunan.

Dengan melihat orientasi tujuan program dan nilai-nilai yang ingin dicapai INPRES Dati II, yakni pemerataan pembangunan, partisipasi masyarakat dalam pembangunan, penciptaan kesempatan kerja dan kapasitas birokrasi lokal, maka sistem administrasi yang dipersyaratkan untuk merealisasikan tujuan dan nilai-nilai pembangunan tersebut adalah sistem administrasi pembangunan yang lebih menekankan pada peningkatan "pelayanan publik", dan peningkatan partisipasi daerah dalam penyusunan dan implementasi rencana.

Adapun sistem administrasi yang digunakan dalam implementasi program tersebut dapat dikemukakan berikut ini. Proses dan Prosedur perencanaan program dikaitkan dengan jadwal anggaran nasional. Setiap bulan Oktober setiap Bupati Kepala Daerah mempersiapkan suatu daftar proyek prioritas untuk diserahkan pada Gubernur. Daftar tersebut kemudian diproses pada tingkat kabupaten, provinsi dan nasional untuk kemudian dimasukkan pada anggaran tahun yang akan datang yang mulai berlaku bulan April. Implementasi dari proyek-proyek ini biasanya dinegosiasi antara Bupati sebagai pimpinan proyek, dengan kontraktor swasta atau pekerjaan tersebut bisa dikelola sendiri oleh teknis kabupaten.

Bupati menunjuk bendaharawan proyek yang disetujui Gubernur. Pengawasan keuangan dan teknis serta prosedur pengendalian ditentukan oleh Depdagri. Pengambilan dana dilakukan melalui BRI setelah menda-

pat persetujuan dari Menteri Keuangan. Untuk aspek keuangan dan teknis proyek, serangkaian sistem supervisi dan pelaporan telah ditentukan untuk tingkat kabupaten.

Peningkatan kemampuan sistem administrasi untuk melaksanakan fungsi regulatif dan penyelenggaraan pelayanan publik dalam rangka pemerataan pembangunan di daerah dan peningkatan partisipasi masyarakat ini amat luas jangkauannya. Hal yang perlu mendapatkan kejelasan selanjutnya bagaimanakah bentuk operasional sistem administrasi yang berorientasi pada pelayanan publik dan peningkatan partisipasi masyarakat seperti dipersyaratkan model pembangunan ini. Sistem administrasi dipandang sebagai terdiri atas empat unsur yang berbeda tetapi tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya, yakni struktur, proses, orientasi para petugas, serta lingkungan politik birokrasi.

Struktur organisasi birokrasi pemerintah yang diperlukan adalah struktur yang bersifat organis-adaptif, sehingga mempunyai pola hubungan yang longgar dan terbuka. Birokrasi dengan struktur yang sentralistis dan legalistis, kurang memenuhi tuntutan fleksibilitas dan arus komunikasi yang lancar yang amat diperlukan dalam penyelenggaraan pembangunan.

Pada akhirnya yang memiliki kapasitas untuk merencanakan dan melaksanakan pembangunan adalah masyarakat itu sendiri. Karena itu, kewenangan pembuatan keputusan yang lebih besar harus diberikan kepada rakyat dengan meningkatkan fungsi DPRD, LKMD serta KKLKMD. Selaras dengan itu kepada pemerintah daerah harus diberikan kewenangan yang lebih besar untuk perencanaan, pengelolaan dan pengendalian pembangunan daerah, termasuk kewenangan untuk menggalang sumberdaya untuk melaksanakan pembangunan tersebut.

Pada program INPRES Dati II, memang telah menciptakan kondisi rasionalitas organisasi dalam arti peningkatan kemampuan perencanaan dan melaksanakan sesuai dengan petunjuk-petunjuk program. Tetapi ruang pilihan pada akhirnya sangat terbatas dengan struktur keuangan pada tingkat yang lebih atas.

Untuk meningkatkan kewenangan masyarakat dalam pengambilan keputusan tersebut, perlu adanya perubahan-perubahan dalam struktur dan prosedur pada sistem administrasi kita. Birokratisasi dan sentralisasi yang kuat dalam pengelolaan pembangunan menimbulkan struktur birokrasi yang hirarkhis dan legalistis, sehingga prosedur lebih bertujuan untuk memenuhi tuntutan struktur daripada manfaat.

Dari kasus-kasus lapangan tentang evaluasi implementasi program, menunjukkan bahwa walaupun Inpres telah dilaksanakan dalam 5 Pelita namun masih belum beranjak dari administrasi pembangunan model I. Dilihat dari struktur dan proses pelaksanaan dan pengelolaan yang masih bersifat sentralistis, *top-down*, birokratis, dan penuh regulasi, walaupun tujuan Inpres baik yang tersurat dan tersirat menunjukkan untuk meningkatkan kemampuan berotonom/desentralisasi bagi aparatur pemerintah daerah. Sejak awal perencanaan program ini sangat secentralistis karena program tersebut bersifat nasional dan dibiayai anggaran nasional. Instruksi Presiden dan Menteri dari pusat mengatur prosedur pelaksanaan secara detail.

Dari aspek orientasi tujuan program, Inpres Dati II Kurang mencapai seperti diharapkan. Menurut informasi sumber dari Depdagri, beberapa situasi laporan yang dibuat oleh para pengelola program yang asal bapak senang dan fiktif sifatnya, karena adanya orientasi dari birokrasi yang terlalu menekankan aspek pertanggungjawaban kepada atasan dan penilaian prestasi kerja petugas pelaksana atas dasar keberhasilan dalam mencapai target. Dampak yang muncul dari orientasi para pelaksana yang demikian, muncul korupsi untuk kepentingan insentif beberapa oknum petugas, penggunaan tenaga kerja lokal yang tidak sesuai dengan tujuan program karena pertimbangan upah yang jauh lebih murah bila memanfaatkan tenaga dari luar wilayah proyek.

Untuk merubah orientasi ini diperlukan tidak sekedar modifikasi dalam prosedur pertanggungjawaban kepada pejabat atasan dan penguangan kontrol pemerintah pusat terhadap sumberdaya dan pelayanan di daerah, tetapi juga peningkatan wewenang yang lebih besar kepada lembaga perwakilan rakyat di daerah untuk mengawasi pelaksanaan pembangunan di daerah.

Perubahan-perubahan pada birokrasi pemerintah dari aspek struktur, prosedur dan orientasinya tersebut tidak akan ada gunanya dalam mencapai program tersebut, tanpa didukung adanya lingkungan dan kondisi yang mampu merangsang dan mendukung upaya masyarakat untuk menghasilkan kebutuhan mereka sendiri serta untuk memecahkan sendiri masalah-masalah mereka.

Pendekatan birokratis yang digunakan pemerintah dalam upaya memenuhi kebutuhan pokok masyarakat seringkali membunuh inisiatif maupun lembaga swadaya masyarakat. Di samping itu juga menimbulkan beban keuangan yang cukup besar bagi pemerintah di negara yang

sedang berkembang, dan pelaksanaan program yang tidak efisien.

Lingkungan politik birokrasi yang dipersyaratkan dengan mode pendekatan pembangunan ini, yakni suatu kebijaksanaan yang diciptakan untuk menggeser fungsi dan peranan pemerintah dari tugas-tugas sebagai perencana, pelaksana dan pengawas proses pembangunan menjadi tugas yang fungsinya mengayomi, menunjang, melayani dan pengendali pembangunan. Dengan demikian bentuk-bentuk program pembangunan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pokok masyarakatpun harus dibuat dengan lebih menekankan kontrol dan manajemen sumberdaya setempat.

### Kesimpulan

Dari sampel kasus tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa peralihan dari model pembangunan yang lama yang dianggap kurang mampu menguntungkan, ke model pembangunan yang lebih mampu, ternyata apabila tanpa diikuti oleh penyesuaian yang tepat dan memadai dari sistem administrasi pendukungnya, tidak akan mengubah keadaan yang lebih baik. Sistem administrasi ini menyangkut masalah pembinaan terhadap struktur administrasi, organisasi regional, manajemen anggaran, proses perencanaan, praktek-praktek kepegawaian dan proses-proses administrasi lainnya. Sistem tersebut harus didesain sedemikian rupa agar cocok dengan tujuan perencanaan nasional.

Pada kasus Inpres Dati II terlihat bahwa misi utamanya merealisasi pemerataan, mestinya strategi yang diterapkan adalah bottom-up tetapi dalam realitanya kurang memenuhi sasaran yang diharapkan. Untuk mengatasi masalah tersebut hal yang perlu mendapat perhatian dalam pelaksanaan pembangunan di Indonesia, adalah orientasi birokrasi yang terlalu legal rasional dan bukan *rational productivity*, yang dapat dilihat dari pengalaman kasus di atas yang menunjukkan bahwa aparat lokal hanya menginginkan pencapaian target melalui prosedur-prosedur yang sah. Hal tersebut dapat membawa pengaruh negatif pada pemupukan kemampuan untuk berkreasi dan berpartisipasi yang bisa mengganggu pencapaian tujuan pembangunan yang dikejar. Dengan kata lain usaha peningkatan kapasitas sistem administrasi agar dapat melaksanakan model pembangunan ini diperlukan usaha ke arah pembentukan kebijaksanaan deregulasi, debirokratisasi, desentralisasi dan privatisasi dalam penyelenggaraan dan pengelolaan pembangunan.

### **Daftar Pustaka**

- Bintoro Tjokroamidjojo. 1991. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Jakarta: LP3ES.
- Islam dan Henault. 1979. dalam *Seni Monograf No.1*. 1989. Yogyakarta: Fisi-pol UGM.
- Klu, F.E. 1984. *Regional Theory: Towards a Paradigm Shift*. Monrovia: Departemen of Geography, University of Liberia.
- Moeljarto Tjokrowinoto. 1987. *Politik Pembangunan: Sebuah Analisis, Konsep, Arah dan Strategi*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- , 1991. *Diktat Kuliah Administrasi Pembangunan*.
- Rostow. 1960. *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. London: Cambridge University Press.
- Siagian, Sondang P. 1981. *Administrasi Pembangunan*. Jakarta: Gunung Agung.
- Sofian Effendi, . 1990. "Sistem Administrasi Untuk Pembangunan Kualitas Manusia". *Prospektif*, No.1 Vol.2. Yogyakarta: Pusat Pengkajian Strategi dan Kebijakan.
- Sofwan Badri, . 1983. *Konsep-konsep Dasar Administrasi Negara dan Administrasi Pembangunan*. Jakarta: Bina Aksara.