

REKONSTRUKSI PARADIGMA ADMINISTRASI NEGARA DAN APLIKASINYA: ORIENTASI PEMBERDAYAAN PEMERINTAHAN DAERAH

Riyadi

PKPPA I Lembaga Administrasi Negara, Jl. Kiara Payung, Sumedang,
Telp. (022) 7790048, Fax. (022) 7790055

Reconstruction of State Administration Paradigm and Its Applications; Local Government Empowerment Orientation

New paradigm that is currently used by the government seems to have led to the modern management approach. The direction and orientation of the State administration system which prioritizes the changes in public services is an emerging paradigm in the 21st century. The role of government in the context of classical administration (Old Public Administration) which is more to manage, control is directly centered on the government monopoly (Rowing), then shifted into the role of nature in the context of controlling the direction (steering) where the public role began to be actively involved. Shift in orientation was constructed in the context of a growing state administration towards the perspective of New Public Management (NPM). Then, development was shifted back to the government's role is to serve the public more, so the paradigm to be serving oriented. This paradigm is formulated as a perspective of the New Public Services (NPS) that are contextually much emphasized the importance of the role of government to direct all forms of execution of state administration tasks in order to realize a public service.

Keywords: Paradigma Administrasi Negara, Pelayanan Publik, Birokrasi

A. PENDAHULUAN

Perjalanan paradigma dan implementasi administrasi negara di Indonesia dari periode ke periode beberapa kali mengalami perubahan dalam suatu kondisi dipengaruhi dan mempengaruhi sistem-sistem lainnya. Pada awal Orde Baru, reformasi administrasi negara diarahkan pada perumusan secara jelas tugas pokok dan fungsi departemen, menetapkan pola organisasi, menentukan sistem kepegawaian negara, mengembangkan ketatalaksanaan dengan kejelasan hubungan dan tata kerja, pengembangan sistem perencanaan, pemrograman, dan penganggaran, pengembangan manajemen keuangan dan kekayaan negara, serta pengembangan sistem pengawasan dan pemeriksaan. Tujuannya adalah "institutionalization" aparatur negara dan pemerintahan yang tidak akan terpengaruh oleh pergantian presiden, menteri, atau pejabat lainnya (Prajudi, 2001:3).

Meskipun pada tahap awal upaya yang dilakukan orde baru tersebut menunjukkan keberhasilan, namun, pada akhirnya justru melahirkan pemerintahan yang *over centralization*, otoriter, dan

militeristik, hingga pada tahun 1997 melahirkan gerakan reformasi yang menghendaki perbaikan di segala bidang, termasuk dalam bidang administrasi dan pemerintahan negara.

Tenyata, hingga sekarang kondisi ini tidak lebih baik, bahkan tanpa adanya kemauan semua komponen bangsa, terutama para elit politik untuk memperbaiki keadaan ini, maka keadaan ini pun akan berlanjut hingga masa yang akan datang. Oleh karena itu, perlu segera ditegakkan kepastian dalam manajemen pemerintahan negara, karena tanpa upaya ini akan terasa berat untuk melakukan pendayagunaan aparatur pemerintah secara efektif dan efisien. Selain itu, perlu disusun pula "Pola Reformasi Aparatur dan Administrasi Pemerintahan ke-2" (Djamin, 2001:5).

Reformasi bidang aparatur Negara secara luas tidak bias terlepas dari perubahan yang terjadi pada sistem pemerintahan dan politik di Indonesia. Pada sistem pemerintahan daerah, dengan keluarnya UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah, telah

membawa dampak yang cukup penting pada perubahan system pemerintahan secara keseluruhan di Indonesia. Salah satu yang dirasakan sangat penting adalah mengenai pengelolaan dan pembinaan birokrasi di daerah yang secara langsung berada pada kewenangannya pemerintah daerah, dalam hal ini adalah Gubernur dan Bupati/Walikota. Dapat dikatakan bahwa perkembangan sistem pemerintahan daerah ini sekaligus juga memberikan paradigma baru dalam system administrasi Negara di Indonesia.

Paradigma baru yang digunakan pemerintah saat ini nampaknya harus mengarah pada cara pendekatan manajemen modern, yaitu yang mengharuskan melihat masyarakat sebagai konsumen yang harus diperhatikan keinginannya. Keinginan masyarakat ini tidak lain adalah pelayanan yang sebaik mungkin dari aparat. Arah dan orientasi administrasi Negara yang mengutamakan perubahan dalam sistem pelayanan publik adalah merupakan paradigam yang sedang berkembang pada abad 21 ini.

Mengacu kepada apa yang dikemukakan oleh Danhardt & Danhardt (2003: 63), Riyadi dalam artikel Wacana Kinerja edisi 1 tahun 2010, mengemukakan bahwa, "Peran pemerintah dalam konteks administrasi klasik (*Old Public Administration*) yang lebih bersifat mengatur, mengendalikan secara langsung terpusat pada monopoli pemerintah (*Rowing*), kemudian bergeser menjadi peran yang sifatnya pengendalian dalam konteks pengarah (*steering*) dimana peran publik mulai dilibatkan secara aktif. Pergeseran orientasi ini dibangun dalam konteks administrasi negara yang berkembang menuju perspektif *New Public Management* (NPM). Kemudian, perkembangan itu bergeser kembali kepada peran pemerintah yang lebih bersifat melayani publik, sehingga paradigmanya menjadi *servicing oriented*. Paradigma ini terumuskan sebagai perspektif *New Public Services* (NPS) yang

secara kontekstual sangat menekankan kepada pentingnya peran pemerintah untuk mengarahkan segala bentuk pelaksanaan tugas-tugas administrasi negara dalam rangka mewujudkan pelayanan publik".

Namun demikian, masih ada beberapa hambatan di kalangan birokrasi, antara lain seperti:

- Belum dapat ditinggalkannya kebiasaan lama, budaya kerja dan perilaku birokrasi yang masih terkungkung oleh nilai-nilai status quo.
- Euforia masyarakat dalam menerima perubahan baru belum sepenuhnya sejalan dengan perubahan dalam perilaku birokrasi.
- Tidak jelasnya standar yang diharapkan sebagai tolok ukur dari adanya perubahan itu sendiri.

Berkaitan dengan hambatan-hambatan tersebut, maka perlu adanya suatu kajian mengenai hal-hal yang dapat mempengaruhi penerapan pelaksanaan paradigma administrasi modern yang sesuai dengan perkembangan yang terjadi di masyarakat. Selain itu, perlu dikembangkan pula strategi jangka panjang dengan sasaran-sasaran yang realistis dan fleksibel, yang dilengkapi dengan *strategic control system* yang baik.

Di samping itu, perlu juga menetapkan pendekatan yang digunakan dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang timbul, baik pendekatan penyelesaian masalah secara sekaligus atau pendekatan pemecahan masalah secara satu persatu dengan memperhatikan kesinambungannya. Untuk pelaksanaan ini, dibutuhkan adanya semacam *Coordination board*, yakni semacam lembaga yang secara khusus ditugaskan untuk mengkoordinasikan segala aktivitas yang menyangkut kajian-kajian dan penelitian tentang administrasi negara. Sehingga diharapkan akan tersusun suatu konsep tentang model paradigma administrasi negara yang

dibutuhkan dalam rangka menghadapi arus reformasi di Indonesia.

B. PEMBAHASAN

Dalam hal reformasi administrasi negara di Indonesia, kita dapat melihatnya dari beberapa sudut pandang dengan memperhatikan praktek-praktek administrasi selama ini. Reformasi yang pertama adalah *pada dimensi perilaku birokrasi*. Perilaku birokrasi, baik individual maupun institutional sangat dipengaruhi oleh pandangan terhadap “kekuasaan” (*power/authority*).

Dalam kaitannya dengan perilaku birokrasi serta pengaruhnya terhadap kinerja birokrasi di Indonesia saat ini, titik berat perlu diletakkan perilaku birokrasi lokal di tingkat daerah (Kabupaten) dimana perlunya dikembangkan *Perilaku Birokrasi yang memiliki jiwa Bisnis atau berorientasi Bisnis* terutama Birokrasi di Daerah Otonom guna meningkatkan PAD (pendapatan Asli Daerah). Sejalan dengan kebijakan Otonomi Daerah, pemerintahan tingkat lokal dituntut untuk mampu bersaing secara terbuka dalam memberdayakan potensi daerahnya, baik potensi alam maupun potensi sumber daya manusianya.

Untuk menghadapi persaingan global, para aparat di daerah harus mempunyai jiwa bisnis (bukan jiwa politis) agar mereka mampu bersaing untuk mencari *customers* guna meningkatkan kemampuan Pendapatan Asli Daerahnya. Modal asli daerah tersebut merupakan satu faktor dasar agar sistem pemerintahan daerah dapat ditingkatkan kekuatannya, dan modal utama adalah adanya aparat yang mempunyai kompetensi tinggi serta perilaku yang positif.

Dalam kaitannya dengan hal tersebut dan untuk mengembangkan *mental and virtual behaviour* yang baik, Awaloedin Djamin (2001:7) mengemukakan

pendapatnya bahwa perlu dikembangkan 4 hal yaitu:

1. Para pejabat yang duduk dalam sistem pemerintahan kita juga merupakan manusia biasa yang tidak luput dari kesalahan dan kelemahan. Perilaku positif dari para aparat dapat kita wujudkan dengan adanya mekanisme pemberian penghargaan (apresiasi) yang adil dan layak, baik dalam bentuk atensi maupun berupa penghargaan secara finansial;
2. Mekanisme “*check and balance*” (atau sistem yang efektif) akan sangat membantu dalam menciptakan kesadaran moral yang kuat;
3. Keterbukaan dalam semua prosedur perizinan mutlak diperlukan agar kepercayaan publik terhadap kinerja pemerintah dapat kita raih;
4. Sistem pemeriksaan dan inspeksi, ombudsman, dewan nasehat, dan pengadilan tata usaha negara merupakan satu rangkaian persyaratan bagi terciptanya “*good governance*” dan “*sound bureaucracy*”.

Kemudian, reformasi kedua, terjadi dalam hal filosofi administrasi negara itu sendiri. Dilihat dari dimensi ini, pendayagunaan aparatur negara meliputi tiga hal, yaitu: Pertama, pengenalan secara mendalam berbagai “*basic fundamentals*” tentang administrasi, baik yang menyangkut komponen maupun tentang elemennya dengan menggunakan cara berfikir yang sistematis dan rasional. Kedua, merumuskan berbagai paradigma sebagai pegangan dalam operasionalisasi *basic fundamentals* sebagai instrumen analisis. Ketiga, penetapan objek penerapan yang dipandang kritikal dalam keberhasilan upaya meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan produktivitas aparatur negara.

Dalam hal ini, paradigma administrasi negara yang diterapkan berangkat dari kesadaran tentang pentingnya kualitas manajemen dalam

lingkungan administrasi di mana roda administrasi dijalankan. Dengan kata lain, penciptaan dan pemantapan *Total Quality Management* yang dalam penerapannya mencakup beberapa hal sebagai berikut:

- fokus perhatian adalah pada kepuasan pelanggan
- perbaikan dilaksanakan secara terus-menerus
- peningkatan mutu atas segala sesuatu yang dilakukan dan dihasilkan oleh organisasi
- adanya pengukuran yang disertai alat ukur yang jelas
- pemberdayaan sumber daya manusia yang harus dilakukan secara terus-menerus sesuai dengan fenomena yang berkembang di lingkungan organisasi.

Sedangkan sasaran penerapannya meliputi 5 bidang **sasaran, yaitu:**

1. *Bidang kelembagaan*

Dalam bidang kelembagaan, para pimpinan aparatur dituntut untuk membangun organisasi yang organik dan tidak birokratik. Hal ini didasari oleh kenyataan bahwa bentuk organisasi yang birokratik dan piramidal menimbulkan dikotomi tugas antara tugas pokok dan tugas penunjang. Selain itu, rantai yang panjang kurang mendukung timbulnya peningkatan produktivitas dan pemberdayaan organisasi.

2. *Bidang SDM*

Dalam bidang SDM, perlunya sikap antisipatif dan proaktif dalam peningkatan dan pengembangan kemampuan SDM terutama untuk menjawab berbagai tantangan yang berkembang. Adapun tantangan-tantangan yang harus dijawab sekaligus ditangani adalah tantangan global dan regional, tantangan organisasional, tantangan fungsional, dan tantangan individual.

3. *Bidang kinerja*

Bidang kinerja erat sekali kaitannya dengan motivasi, pengetahuan, dan keterampilan. Perkembangan yang sangat cepat dewasa ini memaksa organisasi untuk mau tidak mau memberikan perhatian lebih agar kemampuan organisasi tidak menjadi usang tertelan jaman. Salah satu upayanya adalah dengan memberikan pelatihan. Hanya saja perlu diperhatikan bahwa pendidikan dan pelatihan dikatakan efektif hanya jika pendidikan dan pelatihan itu memberikan perubahan, tidak hanya dalam arti teknik fungsional dan operasional, akan tetapi juga dalam hal mental.

4. *Pengembangan citra positif aparatur negara*

Kesan negatif yang terlanjur melekat pada aparatur negara perlu segera dirubah ke arah yang sebaliknya. Sekalipun sulit, akan tetapi ada beberapa langkah yang dapat dilakukan untuk memperbaikinya. Adapun langkah-langkah tersebut diantaranya adalah:

- Adanya komitmen manajemen puncak untuk mewujudkan aparatur yang bersih
- Adanya upaya sosialisasi komitmen tersebut secara internal dan eksternal
- Adanya sanksi yang proporsional atas pelanggaran terhadap komitmen tersebut
- Adanya peningkatan kesejahteraan pegawai dan keluarganya
- Adanya keinginan dan upaya mewujudkan pemberdayaan masyarakat
- Setiap laporan dari masyarakat direspon dengan cara-cara yang seharusnya
- Meredam tumbuhnya *esprit de corps* yang salah

5. *Budaya organisasi.*

Perilaku dan pola tindak setiap anggota organisasi harus sesuai dengan tuntutan budaya organisasi dimana budaya itu bersumber dari budaya nasional. Jika hingga saat ini, budaya organisasi belum terbentuk sesuai dengan yang seharusnya, maka upaya penyesuaian bahkan perubahan merupakan suatu keharusan bagi jajaran aparatur negara.

Reformasi ketiga, terkait dengan *trend* yang terjadi di dunia saat ini. Adapun *trend* yang berkembang tersebut adalah sebagai berikut: Pertama, *trend* bergesernya model pemerintahan yang otoritarian ke arah pemerintahan yang demokratis guna memberdayakan (*empowerment*) masyarakat menuju *masyarakat madani*, yaitu suatu masyarakat yang berperadaban plural, menjunjung tinggi HAM, dan demokratis. Kedua, *Trend Globalisasi* baik dibidang ekonomi maupun teknologi informasi yang menciptakan saling ketergantungan antara satu negara dengan negara lain, dimana ada kecenderungan perubahan perkembangan ekonomi dari ekonomi perencanaan terpusat ke arah ekonomi pasar. Ketiga, *trend* untuk dapat berkompetisi dalam arus globalisasi yakni dengan mewujudkan *good governance*. Aktualisasi *good governance* dalam reformasi aparatur negara, melalui optimalisasi peran dan fungsi tiga domain yaitu sektor publik, sektor private, dan *civil society*, dengan prinsip-prinsip: akuntabilitas, transparansi, keterbukaan, berdasarkan hukum, serta adanya jaminan perlakuan yang adil dan setara (*fairness*).

Atas dasar itu, sebagai aktualisasi *good governance* dalam reformasi administrasi publik dicirikan oleh 5 hal sebagai berikut:

1. **Aparatur publik yang ramping, efisien dan efektif**

Dalam kaitannya dengan banyaknya pekerjaan yang dapat diserahkan kepada pihak swasta, maka

restrukturisasi atau rasionalisasi menjadi suatu pilihan yang tepat. Hal ini perlu dilakukan dalam rangka meningkatkan kinerja aparatur.

2. **Pengembangan meritokrasi atas dasar profesionalisme yang objektif dan fair**

Meritokrasi merupakan suatu sistem penilaian berdasarkan merit, jasa, dan atau kinerja seseorang. Namun demikian penilaian ini perlu dilakukan dan disertai dengan sistem penghargaan dan hukuman (*reward and punishment*) yang dilaksanakan secara obyektif dan fair.

3. **Pendidikan dan pelatihan pegawai**

Pendidikan dan pelatihan dimaksudkan untuk memberikan bekal yang tidak hanya operasional akan tetapi juga kemampuan analisis dalam semua aspek dan level manajerial.

4. **Clean government**

Clean government yang dicita-citakan akan dapat direalisasikan dengan beberapa program usaha sebagai berikut:

- Menciptakan birokrasi yang ramping, efisien, dan efektif
- Adanya imbalan material yang memadai
- Peningkatan profesionalisme dan sikap/rasa pengabdian kepada tugas
- Adanya sistem yang membatasi peluang untuk KKN disertai dengan pengawasan dan sanksi

5. **Sharing in governance**

Sharing dan interaksi diantara pemerintah dan unsur-unsur di masyarakat perlu dibudayakan, khususnya untuk sektor-sektor yang memang akan lebih baik jika dilakukan oleh swasta. Namun

demikian hal ini perlu dilandasi oleh adanya transparansi, kesetaraan, dan didasarkan atas hukum yang berlaku.

Reformasi keempat berkaitan dengan pelayanan publik yang dewasa ini dirasakan menghadapi permasalahan baik bersifat yuridis yakni peraturan-peraturan yang mengatur peningkatan pelayanan publik maupun permasalahan perilaku dan kualitas SDM.

Untuk meningkatkan pelayanan publik dapat diupayakan melalui: Kebijakan korporatisasi dan privatisasi bagi unit-unit organisasi pemerintah tertentu. Hal ini didasari oleh pemikiran bahwa pengelolaan perkembangan kehidupan dan permasalahan kehidupan negara yang dari hari ke hari semakin kompleks menjadi hak semua elemen dalam masyarakat bukan hanya pemerintah. Selain itu keterbatasan pemerintah, terutama dalam hal dana dan sarana yang dimiliki, tidak dapat lagi mendukung pola peran pemerintah yang sangat dominan pada masa yang lalu. Maka pola *public - private partnership* menjadi salah satu tuntutan dalam penyelenggaraan pelayanan publik dewasa ini. Dalam konteks ini, perlu ada upaya untuk melakukan penguatan kapasitas pelayanan publik, khususnya penguatan kapasitas birokrasi itu sendiri.

Terkait dengan penguatan kapasitas ini, Munir (2009: 3) mengemukakan bahwa pengembangan kapasitas (*capacity building*) manajemen pelayanan publik dapat menyangkut aspek-aspek:

- a Peningkatan efektivitas pengorganisasian pelayanan;
- b Pengembangan prosedur pelayanan yang mudah, cepat dan transparan;
- c Peningkatan kualitas dan kapabilitas personil penyelenggara pelayanan;
- d Pengembangan kebijakan yang mendukung.

Dilain pihak Kebijakan penyelenggaraan otonomi daerah pun diharapkan dapat memberikan dukungan terhadap peningkatan pelayanan. Peningkatan Pelayanan publik dapat dijadikan salah satu indikator keberhasilan penerapan otonomi daerah. Hal itu didasarkan pada pertimbangan bahwa dengan pemberian kewenangan yang luas kepada daerah maka jangkauan pelayanan oleh pemerintah kepada masyarakat semakin dekat.

Terlepas dari tuntutan dan kebijakan yang dewasa ini yang telah diambil, pelayanan publik menghadapi permasalahan-permasalahan yang perlu mendapatkan penanganan dan perhatian antara lain :

1. Permasalahan yuridis yakni belum adanya aturan yang mengatur pembagian jenis-jenis pelayanan yang harus diselenggarakan oleh Pemerintah dan mana yang dapat dilaksanakan oleh masyarakat.
2. Penyusunan organisasi pemerintah tidak didasarkan pada pengembangan fungsi-fungsi pelayanan kepada masyarakat, tetapi masih berorientasi untuk menempatkan pejabatnya.
3. Ego sektoral yang masih kuat diantara instansi pemerintah yang menyelenggarakan pelayanan. Hal inilah yang menghambat model pelayanan terpadu terlaksana dengan baik
4. Teknologi informasi belum digunakan secara optimal, hal ini menjadi salah satu penyebab penanganan dan penyelesaian pelayanan berbelit-belit.
5. Komitmen pimpinan dan pemberi layanan belum maksimal dalam upaya peningkatan pelayanan masyarakat ditambah lagi dengan kurangnya profesionalisme SDM dalam memberikan pelayanan. Sikap

dan mental petugas pelayanan masih sangat birokratis dan masih menempatkan sebagai yang dilayani bukan pelayan.

Dengan adanya permasalahan-permasalahan tersebut langkah-langkah strategis yang dapat dikembangkan antara lain :

1. Kebijakan Korporatisasi dan privatisasi bagi unit-unit organisasi pemerintah yang mempunyai fungsi pelayanan.
 - Korporatisasi dilakukan dengan memberikan otonomi manajemen pada unit tersebut untuk menjalankan dan mengembangkan usahanya, Langkah yang dapat dilakukan dengan misalkan dengan Perjanisasi TVRI, RRI, Rumah Sakit (13 RS) dan pemberian status Badan Hukum Milik Negara bagi Perguruan Tinggi Negeri.
 - Privatisasi dengan menjual saham-saham yang dimiliki pemerintah kepada Swasta, hal ini dilakukan pada BUMN-BUMN.
2. Pemanfaatan Teknologi Informasi dengan mewujudkan jaringan electronic Government (e-gov) secara on line diantara instansi pemerintah, dalam menunjang perwujudan percepatan, transparansi dan akuntabilitas pelayanan publik.
3. Penataan fungsi-fungsi pelayanan publik dan pengembangan model/pola pelayanan terpadu yakni dengan mengembangkan kemitraan yang melibatkan unsur Pemerintahan, Masyarakat atau dunia swasta. Dimana hubungan yang terjalin bukan hanya Government to Government (G to G) yaitu yang bersifat internal pemerintah misalnya dalam

penyelenggaraan pelayanan terpadu tetapi juga dikembangkan hubungan Government to Civil (G to C) dan menata hubungan antara Civil to Civil (C to C). Oleh karena itu pola "Kemitraan" adalah merupakan model dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Bentuk kemitraan yang dapat dilakukan antara lain :

- Pemberian kesempatan untuk mengerjakan sebagian produksi atau jasa
- Pemberian bimbingan dan pemberian kemampuan teknis produksi atau manajemen dan jasa
- Perolehan, penguasaan dan peningkatan teknologi yang diperlukan
- Bantuan pembiayaan dan tenaga

Selain upaya-upaya peningkatan layanan publik seperti yang telah disebutkan di atas, dalam kaitannya dengan peningkatan kemampuan SDM aparatur maka pengembangan diklat-diklat fungsional bagi pegawai yang menangani pelayanan, dan perumusan standar kompetensi jabatan yang jelas di bidang pelayanan untuk mendorong profesionalisme pegawai menjadi hal yang krusial untuk dilaksanakan.

Akhirnya, reformasi juga perlu dilakukan dalam sistem kebijakan publik. Pertanyaan fundamental terkait dengan topik ini adalah: "Sistem kebijakan yang bagaimanakah yang perlu dikembangkan untuk menghadapi dinamika perkembangan lingkungan strategik internal dan eksternal, khususnya dalam perspektif peningkatan otonomi dan daya saing?" Dalam hal ini ada dua kriteria pokok yang harus menjadi pertimbangan dalam sistem kebijakan yang dikembangkan. *Pertama*, sistem kebijakan yang dikembangkan harus menjadikan aspirasi masyarakat sebagai kode etik yang

terlembagakan. *Kedua*, sistem kebijakan juga harus memperhatikan perkembangan lingkungan strategis, kondisi sosial, ekonomi, politik, dan pemerintahan yang dianut yang lazim tertuang dalam konstitusi.

Atas dasar pertimbangan-pertimbangan tersebut, maka sistem kebijakan yang relevan adalah sistem kebijakan yang bersifat demokratis, desentralistik, transparan, partisipatif, serta rasional dan manusiawi (*rational human cooperation*). Dalam sistem kebijakan yang demikian, dimana berperan berbagai *stakeholders* dengan latar belakang dan perilaku yang berlainan, perlu dipertimbangkan sikap politik masing-masing dan pengaruhnya terhadap pilihan atas sejumlah kemungkinan alternatif atau opsi kebijakan yang sering berakibat kemacetan dalam penyusunan kebijakan publik.

Berkaitan dengan prasyarat desentralistik dalam sistem kebijakan yang dikembangkan, maka Otonomi Daerah merupakan perwujudannya, dengan tujuan (1) meningkatkan kapabilitas dan kesejahteraan rakyat daerah, (2) meningkatkan prakarsa, kreativitas, dan peran serta masyarakat, serta (3) menjaga keserasian hubungan antar daerah dan antara Pusat dan Daerah. Apabila ini dilakukan, maka daya saing pun akan mengalami peningkatan. Untuk mewujudkan hal ini, maka *stakeholders* kebijakan perlu memiliki kompetensi. Diantara kompetensi yang perlu dimiliki dalam proses kebijakan adalah *technical know how* dalam pengelolaan kebijakan termasuk dalam penyusunan instrumen-instrumen kebijakan dan ketepatan dalam penetapan perangkat perundangannya.

Secara normatif, negara bangsa kita memilih sistem kebijakan yang demokratis, desentralistik, transparan, partisipatif, serta rasional dan manusiawi (*rational human cooperation*), namun dalam realisasinya yang berkembang justru sistem kebijakan yang bersifat sentralistik, otoriter, tertutup, dan

non partisipatif, sehingga proses demokrasi dan sistem pertanggung-jawaban menjadi semu, sistem *checks and balances* tidak berkembang, KKN merajalela, dan pengawasan serta penegakan hukum menjadi tidak efektif.

Atas dasar hal ini, maka reformasi yang perlu dilakukan dalam sistem kebijakan publik adalah bahwasanya sistem kebijakan publik yang dikembangkan harus memperhatikan nilai-nilai peradaban serta prinsip-prinsip *good governance*. Apabila hal itu menjadi prioritas, disertai dengan etika, moralitas, dan integritas sebagai dasar perilaku penyelenggara negara, aktualisasi pandangan hidup bangsa menjadi sikap dan cara hidup, serta pengembangan kompetensi, dan profesionalisme dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa, maka kemajuan bangsa yang dicita-citakan akan dapat terwujud.

Pertanyaan fundamental terkait dengan topik ini adalah: "Sistem kebijakan yang bagaimanakah yang perlu dikembangkan untuk menghadapi dinamika perkembangan lingkungan strategis internal dan eksternal, khususnya dalam perspektif peningkatan otonomi dan daya saing?" Dalam hal ini ada dua kriteria pokok yang harus menjadi pertimbangan dalam sistem kebijakan yang dikembangkan. *Pertama*, sistem kebijakan yang dikembangkan harus menjadikan aspirasi masyarakat sebagai kode etik yang terlembagakan. *Kedua*, sistem kebijakan juga harus memperhatikan perkembangan lingkungan strategis, kondisi sosial, ekonomi, politik, dan pemerintahan yang dianut yang lazim tertuang dalam konstitusi.

Fenomena sosial yang terdapat dalam masyarakat Indonesia saat ini, khususnya yang berkenaan dengan perilaku birokrasi dan kinerja birokrasi, dilandasi oleh aspek historis dan posisi negara kita dalam skala global. Hal tersebut terwujud dalam perubahan sistem administrasi serta pemerintahan yang telah kita alami dari

semenjak tahun 1925 hingga saat ini, juga dalam hal penggunaan konsep-konsep teoritis dasar yang kita aplikasikan dalam sistem pemerintahan kita. Pengaruh beragam konsep yang kita adopsi dari berbagai negara menimbulkan kerancuan tentang konsep dasar yang sekiranya sesuai untuk kita aplikasikan.

Prajudi (2001:3) mengatakan bahwa kita harus mempunyai konsep serta model yang jelas untuk melihat, memahami, dan selanjutnya mengambil tindakan nyata dalam menghadapi suatu realita tertentu; sehingga pada akhirnya kita dapat memberikan alasan yang jelas dan logis atas pilihan yang kita tentukan.

C. REKOMENDASI

Dari uraian di atas, maka dirumuskan beberapa rekomendasi yang perlu kita lakukan dalam rangka memperbaiki peran dan fungsi administrasi sekaligus pemantapan terhadap sistem dan paradigma administrasi negara dalam praktiknya di Indonesia. Beberapa hal yang dapat dilakukan antara lain sebagai berikut:

1. Perlunya kepastian dalam manajemen pemerintahan.
2. Untuk menjamin berlangsungnya efektivitas pemerintahan, maka perlu adanya perbaikan manajemen pemerintahan yang sedang berlangsung pada saat ini. Fungsi Wakil Presiden lebih dioptimalkan dengan melaksanakan tugas sebagai pelaksanaan tugas pemerintahan sehari-hari dibantu oleh tiga orang Menko (melihat kondisi saat ini).
3. Untuk lebih menjamin berfungsinya ketiga Menko (Perekonomian, Kesra, dan Polsoskam), maka perlu dibantu oleh suatu lembaga yang berfungsi sebagai penyeimbang dan penyerasi kebijaksanaan yang diambil. Keanggotaannya meliputi semua menteri, kepala lembaga pemerintah

non departemen, dan para pakar di bidang terkait.

4. Dalam upaya menyelamatkan pemerintahan, maka pemberian pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat merupakan prioritas utama pada saat ini; apabila dimungkinkan, dapat dicanangkan sebagai gerakan nasional.
5. Pengembangan telematika sebagai upaya pengembangan pemberian layanan kepada publik perlu segera dimulai. Pemberdayaan kementerian informasi secara optimal perlu dikembangkan dengan tetap memperhatikan prinsip-prinsip demokratis dan keterbukaan.
6. Dalam upaya meningkatkan pelayanan publik oleh pemerintah daerah, perlu dipertimbangkan pendekatan kemitraan dengan mengikutsertakan/ memberdayakan institusi yang berkembang di masyarakat, misalnya LSM atau pesantren.

D. PENUTUP

1. Paradigma baru yang digunakan pemerintah saat ini nampaknya harus mengarah pada cara pendekatan manajemen modern, yaitu yang mengharuskan melihat masyarakat sebagai konsumen yang harus diperhatikan keinginannya. Keinginan masyarakat ini tidak lain adalah pelayanan yang sebaik mungkin dari aparat. Oleh karena itu aparat harus menanggapi dengan berjiwa bisnis terhadap pelayanan.
2. Aktualisasi good governance dalam reformasi administrasi publik mempunyai trend. Trend pertama adalah masyarakat madani, trend trend kedua adalah market/pasar, dan trend ketiga adalah daya saing. Untuk itu pemerintahan harus dilaksanakan dengan good

governance. Adapun yang dimaksud dengan good governance adalah menyangkut pelaksanaan sistem tata pemerintahan yang mengedepankan prinsip-prinsip:

- Akuntabilitas;
- Transparansi;
- Berdasarkan hukum;
- Perlakuan yang adil ;

Cara mengaktualisasikan good governance tersebut dapat dilakukan dengan cara:

- Aparatur publik yang ramping, efisien, dan efektif, serta ekonomis (bagi yang memiliki nilai-nilai ekonomis);
- Meritokrasi yang mengedepankan profesionalisme dan kompetensi dengan persaingan yang kompetitif;
- Pendidikan dan pelatihan bagi aparatur yang dilaksanakan secara profesional sehingga dapat menunjang terhadap kebutuhan kompetensi dan profesionalisme aparatur;
- Clean government, yakni dengan mengembangkan suatu sistem yang bersih, taat azas, hukum, dan berpegang pada norma, moral, dan etik dengan pengawasan dan pengendalian yang ketat. Pelanggaran dan penyalahgunaan wewenang dalam birokrasi dan pemerintahan, harus dipandang sebagai suatu tindakan atau pelanggaran berat dengan konsekuensi hukum yang berat pula.
- Sharing in government antara lin harus memiliki langkah-langkah pembagian tugas dan kewenangan yang berorientasi pada kepentingan nasional, bangsa, dan negara. Sifat-sifat ego sektoral yang cenderung berpandangan sempit harus dihindarkan.

3. Prospek pendayagunaan aparatur negara sebaiknya menggunakan pendekatan dengan melihat pada pengalaman-pengalaman masa lalu. Netralitas birokrasi harus ditaati secara tegas dan ketat, sehingga tidak dijadikan sebagai alat politik kelompok atau golongan tertentu.

4. *Basic fundamental* dan filosofi administrasi adalah organisasi dan manajemen karena ciri utama *basic fundamental* adalah sifatnya yang universal dan keterikatannya yang longgar pada situasi, kondisi, waktu, dan ruang. Oleh karena itu organisasi yang diperlukan adalah yang berciri:

- Organisasi fungsional
- Tim kerja (team work)
- Organisasi tanpa batas
- Virtual organization

5. Permasalahan yang harus diantisipasi dalam kemitraan penyelenggaraan pelayanan publik adalah:

- Belum adanya peraturan yang tepat tentang bentuk-bentuk kemitraan
- Pelayanan prima
- Aplikasi teknologi informasi
- Komitmen
- SDM

Kekurangan-kekurangan tersebut di atas, dapat diantisipasi dengan:

- Korporatisasi atau badan-badan hukum
- Penataan fungsi pelayanan publik baik untuk public goods maupun non publik goods.
- Penyederhanaan prosedur
- Kemitraan yang bersifat:
 - Government to government. Kerjasama antar pemerintahan perlu dikembangkan secara lebih intensif mengingat perkembangan global yang menuntut istem pemerintahan yang kreatif dan proaktif, termasuk dalam

- membangun jejaring kerja dengan pemerintahan negara lain, baik secara bilateral maupun multilateral.
- Government to business. Kerjasama dengan para pebisnis atau pengusaha juga menjadi sangat penting karena para pemilik modal akan sangat mempengaruhi terhadap perkembangan dan pertumbuhan suatu negara. Dengan kemudahan-kemudahan fasilitas usaha yang diberikan pemerintah akan mendorong para investor untuk menanamkan investasinya.
 - Business to government. Dalam perspektif lain, peran pemilik modal atau pengusaha juga harus mampu membangun jejaring kerja dengan pihak pemerintah secara profesional. Keberadaan para pengusaha hendaknya dapat memberikan dorongan kepada pemerintah untuk membangun sistem pemerintahannya dengan bersih dan profesional.
 - Business to consumer. Hubungan pengusaha dengan konsumen harus terus diperbaiki sehingga akan terjadi mutualisma yang positif. Konsumen bukanlah obyek mati yang dapat dimanfaatkan secara sepihak, oleh karenanya perlu dijalin hubungan yang harmonis dengan sistem kemitraan yang sejajar dengan menjalan peran dan fungsinya secara proporsional. Hal ini penting untuk menjaga pertumbuhan yang *equal* (berkeadilan) sehingga tidak menimbulkan kesenjangan sosial yang justru dapat menghambat perkembangan dan pertumbuhan.

REFERENSI

- Atmosudirdjo, Prajudi. 2001. Makalah: Perilaku Birokrasi Dan Pengaruhnya Terhadap Kinerja Birokrasi Di Indonesia.*
- Djamin, Awaloedin. 2001. Makalah: Retrospek dan Prospek Pendayagunaan Aparatur Negara.*
- Kristiadi, J.B. 2001. Makalah: Paradigma Kemitraan Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik..*
- Munir, Risfan. <http://ecoplano.blogspot.com/2009/03/peningkatan-kinerja-pelayanan-publik.html>.*
- Mustopadidjaja AR. 2001. Makalah: Sistem Dan Dinamika Kebijakan Publik Dalam Perspektif Otonomi Daerah Dan Peningkatan Daya Saing.*
- Riyadi, (2008), Makalah Manajemen Pengaduan Pelayanan.*
- Riyadi, (2010), Manajemen Pelayanan Inklusif (Inovasi Paradigma Administrasi Negara dalam Perspektif Pelayanan Publik di Indonesia). Jurnal Wacana Kinerja Edisi 1 tahun 2010.*
- Siagian, Sondang P.. 2001. Makalah: Filosofi Administrasi dan Penerapannya Dalam Pendayagunaan Aparatur Negara.*
- Soejono, Tjoek, S. 2001. Makalah: Perkembangan Sistem Pemerintahan Dan Implikasinya Terhadap Sistem Administrasi Negara.*