

## KEBIJAKASANAAN PEMBANGUNAN KUALITAS MANUSIA DALAM PERSPEKTIF ADMINISTRASI PUBLIK

Rosfiah Arsal<sup>1</sup>  
BAPPEDA PROP. SULSEL

### Abstrak

Perubahan paradigma administrasi dan birokrasi menjadi lebih adaptif, partisipatif dan berorientasi untuk meningkatkan kualitas pelayanan menyebabkan perubahan pada kebijakan pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM). Kebijakan tersebut meliputi pengembangan kualitas dimensi-dimensi kemanusiaan yang didukung oleh kemampuan lingkungan melalui revitalisasi fungsi legislatif dan partisipasi organisasi-organisasi non pemerintah.

Kata-kata Kunci: Sumber daya manusia, paradigma administrasi publik

### Pendahuluan

Dari praktisi dan teoritis sering didengar bahwa administrasi publik di negara berkembang memiliki berbagai kelemahan birokrasi tradisional, misalnya inefisiensi, produktivitas rendah, kurang mampu melaksanakan tugas pembangunan, korup, dan sebagainya. Karena itu para ahli mensinyalir bahwa salah satu hambatan terbesar dalam pembangunan di negara berkembang, termasuk Indonesia, adalah sistem administrasi negara yang belum memiliki kapasitas yang cukup untuk melaksanakan berbagai kegia-

tan pembangunan. Sebagaimana di-katakan oleh Heady (Kartasamita: 1997: 3) bahwa ada lima ciri administrasi yang indikasinya ditemukan secara umum di banyak negara berkembang. *Pertama*, pola dasar (*basic pattern*) administrasi publik bersifat jiplakan (*imitative*) daripada asli (*indigenous*). *Kedua*, birokrasi di negara berkembang kurang (*dificient*) sumber daya manusia terampil yang dibutuhkan untuk menyelenggarakan pembangunan. *Ketiga*, birokrasi lebih berorientasi pada hal-hal lain daripada me-

---

<sup>1</sup> Perencana Madya pada BAPPEDA Propinsi Sulawesi Selatan

ngarah pada yang benar-benar menghasilkan (*production directed*). Keempat, ada kesenjangan yang lebar antara apa yang dinyatakan atau yang hendak ditampilkan dengan kenyataan (*discrepancy between form and reality*). Kelima, birokrasi di negara berkembang acap kali bersifat otonom, artinya lepas dari proses politik dan pengawasan masyarakat.

Peranan sumber daya manusia (*human resources*) bagi setiap negara adalah merupakan faktor yang paling menentukan karakter dan kecepatan pembangunan sosial dan ekonomi suatu bangsa, sebagaimana dikatakan oleh Professor Fredrick Harbinson dari Universitas Princeton sebagai berikut: Sumber daya manusia merupakan modal dasar dari kekayaan suatu bangsa. Modal fisik dan sumber daya alam, hanyalah faktor produksi yang pada dasarnya bersifat pasif; manusialah yang merupakan agen-agen aktif yang akan mengumpulkan modal, mengespoloitasikan sumber-sumber day alam, membangun berbagai macam organisasi sosial, ekonomi dan politik, serta melaksanakan pembangunan nasional. Jelaslah bahwa jika suatu negara tidak segera mengembangkan keahlian dan pengetahuan rakyatnya dan tidak memanfaatkan potensi mereka secara efektif dalam pembangunan dan pengelolaan ekonomi nasional, maka untuk selanjutnya negara tersebut tidak akan dapat mengembangkan apapun (Todaro, 1998: 455)

### **Birokrasi Untuk Pembangunan Kualitas Manusia**

Pengalaman konsep birokrasi Wiberian yang cenderung menjadikan kerajaan pejabat tersebut banyak mendapatkan kritikan. Salah satu yang mengkritik pedas adalah **Waren Bennis** dalam tulisannya *Organization of the Future* (dalam **Shafritz, Jay M. & Albert C. Hude**, 1987: 327-337), dia menulis bahwa birokrasi Weberian sekitar 25 sampai 50 tahun yang akan datang kita bersama-sama akan menyaksikan jatuhnya birokrasi Weber dan diganti dengan sistem sosial yang baru yang sesuai dengan harapan masyarakat pada abad ke-20. Kritikan Bennis itu didasarkan atas suatu prinsip evolusi bahwa setiap zaman tertentu akan mengembangkan suatu bentuk tatanan sistem organisasi yang sesuai dengan zamannya. Bentuk hirarki piramidal yang dikenal oleh ahli sosiologi sebagai birokrasi dan oleh businessman sebagai *the damn bureucracy* (birokrasi terkutuk) telah ketinggalan dari realita zaman sekarang.

Mengapa birokrasi mudah pendapat keritikan, ada tiga alasan yang mendasari hal tersebut; yaitu: 1) adanya perubahan dan perkembangan yang secara tiba-tiba; 2) berkembangnya ukuran, di mana volume aktivitas organisasi tradisional tidak cukup untuk mempertahankan kesinambungan perkem-

banagan, dan 3) kompleksitas dari organisasi modern, di mana penyatuan kegiatan dan personil sangat beranekaragam, kompetensi spesialisasi yang tinggi sangat dibutuhkan.

Akibat dari kritik terhadap birokrasi klasik, maka muncullah model biokrasi yang disebut sebagai *model neobirokrasi*, menurut **Fredrickson** (1984: 35-37) adalah merupakan salah satu produk era *behavioral* dalam ilmu sosial. Nilai-nilai yang hendak dimaksimumkan dalam model ini pada umumnya sama dengan nilai-nilai model birokrasi; karena itu dinamakan "neobirokratis". Dalam kebanyakan hal yang lain model-model itu berbeda. Model birokrasi menekankan struktur, pengendalian, dan prinsip-prinsip administrasi dengan unit analisis yang biasanya berupa kelompokn kerja, instansi, departemen, atau pemerintahan-pemerintahan keseluruhan. Nilai-nilai yang akan dicapai adalah efektivitas, efisiensi, atau ekonomi. Dalam model neobirokrasi, keputusan merupakan unit analisis yang lebih umum, dengan proses pembuatan keputusan menjadi fokus sentralnya. Pola pemikirannya bersifat "rasional"; yakni, keputusan-keputusan dibuat agar sebanyak mungkin mencapai tujuan tertentu.

Pespektif neo-birokrasi, memandang rasionalitas instrumen sebagai esensi organisasi dan manusia yang dikenal dengan administrasi. Teori neo-birokrasi memandang pembuatan keputusan sebagai faktor yang

memperjelas dalam mempelajari perilaku dalam organisasi. Keputusan merupakan unit pertama dari analisis teori ini, atau karakteristik sentral yang menjadi dasar perspektif neo-birokrasi. Secara analitis teori dipandang sebagai jalannya penentuan pilihan lewat keputusan yang menentukan dan ditentukan oleh struktur, hubungan hierarki dan kualitas sistem organisasi.

Ada empat karakteristik perspektif dari teori neo-birokrasi, yaitu:

1. Pembuatan keputusan merupakan titik fokus administrasi. Oleh karena itu, tindakan administratif terdiri dari aktivitas pembuatan keputusan, analisis data penentuan prioritas dan komunikasi keputusan.
2. Model utama operasi dalam administrasi adalah rasionalitas instrumental. Karena itu peneakanannya ada pada pemenuhan sarana yang sesuai bagi tujuan tertentu yang sudah ada.
3. Ukuran dasar dari kapasitas birokrasi dan administrasi serta aktivitasnya adalah efisiensi.
4. Dalam perspektif ini ada peneakanan pada peran organisasi birokrasi, bukan pada individu, karena peran tersebut berkaitan dengan pembuatan keputusan.

Karya luar biasa mengenai perspektif ini adalah "Perilaku Administrasi" oleh **Herbert Simon**. Buku tersebut memiliki efek terhadap pemikiran organisasi, jauh

melampaui batas-batas neo-klasik karena pada saat mempertahankan kekuatan rasionalitas instrumental dengan penuh semangat tetapi buku tersebut menggambarkan batas-batas rasionalitas dalam setting organisasi.

Manajemen publik terus berkembang, di mana pada dasawarsa 1990-an melalui perkembangan model Manajemen Publik Baru (*New Public Management*), menurut Keban (2004: 95) telah membawa inspirasi baru bagi perkembangan manajemen publik di berbagai negara. Di dalam Manajemen Publik Baru ini pemerintah diajak untuk (1) meninggalkan paradigma administrasi tradisional dan menggantikannya dengan perhatian terhadap kinerja atau hasil kerja; (2) melepaskan diri dari birokrasi klasik dan membuat situasi dan kondisi organisasi, pegawai dan para pekerja lebih fleksibel; (3) menetapkan tujuan dan target organisasi dan personal lebih jelas, sehingga memungkinkan pengukuran hasil melalui indikator yang jelas, lebih memperhatikan evaluasi program yang lebih sistematis, dan mengukur dengan menggunakan indikator ekonomi, efisiensi, dan efektivitas; (4) staff senior lebih berkomitmen secara politis dengan pemerintah sehari-hari dari pada netral; (5) fungsi pemerintah adalah memperhatikan pasar, kontrak kerja keluar, yang berarti pemberian pelayanan tidak selamanya melalui birokrasi saja (melakukan pelibatan

sektor swasta); (6) fungsi pemerintah didukung melalui privatisasi.

*New Public Management* ini telah mengalami berbagai perubahan orientasi seperti dikalangan Firlie (1997) dalam (Keban, 2004: 35), yaitu: Orientasi pertama yang dikenal dengan *the efficiency drive*, yaitu mengutamakan nilai efisiensi dalam pengukuran kinerja. Orientasi kedua yang disebut sebagai *downsizing and decentralization*, yaitu mengutamakan pendekatan struktur, memperkayan fungsi dan mendelegasikan otoritas kepada unit-unit yang lebih kecil agar dapat berfungsi secara cepat dan tepat. Orientasi ketiga yaitu *in search of excellence*, yaitu mengutamakan kinerja optimal dengan memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi. Dan orientasi terakhir dikenal sebagai *public service orientation*, yaitu menekankan pada kualitas, misi dan nilai-nilai yang hendak dicapai organisasi publik, memberikan perhatian yang lebih besar kepada aspirasi, kebutuhan, dan partisipasi 'user' dan warga masyarakat, memberikan otoritas yang lebih tinggi kepada pejabat yang dipilih masyarakat, termasuk wakil-wakil mereka, meletakkan *social learning* dalam pemberian pelayanan publik, dan penekanan pada evaluasi kinerja secara berkeseimbangan, partisipasi masyarakat dan akuntabilitas.

Berangkat dari perspektif *The New Public Management*, reformasi administrasi publik dan birokrasi telah dilakukan oleh banyak negara, terutama negara-negara maju, reformasi tersebut mencakup beberapa dasar pemikiran, seperti dikatakan oleh Rosenbloom & Robert S. Kravchuk (2005: 20-21) sebagai berikut:

1. Administrasi publik seharusnya berfokus pada pencapaian hasil dari pada mengutamakan kesesuaiannya dengan prosedur.
2. Untuk mencapai hasil, administrasi publik seharusnya menciptakan barang dan pelayanan lebih kompetitif terhadap pasar.
3. Dalam situasi yang normal, administrasi publik yang mempunyai nilai pasar yang lebih baik harus digerakkan oleh pelanggan.
4. Juga berhubungan dengan pasar, di mana pemerintah seharusnya mengarahkan bukan mengayun.
5. Pemerintah sebaiknya diatur. Perhatian birokrasi tradisional terhadap pengawasan staf, administrasi kepegawaian, penganggaran, pemeriksaan, kegiatan usaha, dan alokasi sumber daya organisasi adalah tidak pantas untuk administrasi publik yang berorientasi pada hasil.
6. Perluasan aturan tentang ketenagakerjaan sebaiknya diberdayakan sebagai upaya untuk memanfaatkan daya cipta mereka dalam melaksanakan pelayan

yanan kepada masyarakat dan dalam pelaksanaan pekerjaan.

7. Secara keseluruhan, budaya administrasi publik sebaiknya dirubah agar lebih fkesibel, inovatif, mampu memecahkan masalah, *interpreneur*, dan usaha sebagai lawan dari orientasi pada aturan, proses, dan berfokus pada input dari pada hasil.

Pergeseran dari model birokrasi Weberian ke model neo-birokrasi sampai kepada model *new public bureucacy* atau *post burecracy goverment* sama-sama menekankan aspek pengembangan sumber daya manusia sebagai salah satu ciri utama dan strategi untuk mengatasi persaingan global, karena pengembangan sumber daya manusia dalam organisasi seiring dengan proses demokratisasi yang memang harus terjadi, bukan hanya di masyarakat akan tetapi disosialisasikan dan dioperasonalkan, antara lain terdiri dari:

1. Aparatur yang efisien karena memang tidak pernah ada pembenaran bagi aparatur negara untuk bertindak inefisien;
2. Aparatur yang efektif yang terlihat bukan hanya dari segi penggunaan dana dan daya, akan tetapi juga pemahaman pentingnya target waktu dan dengan berpedoman pada etos kerja yang *action-oriented*;

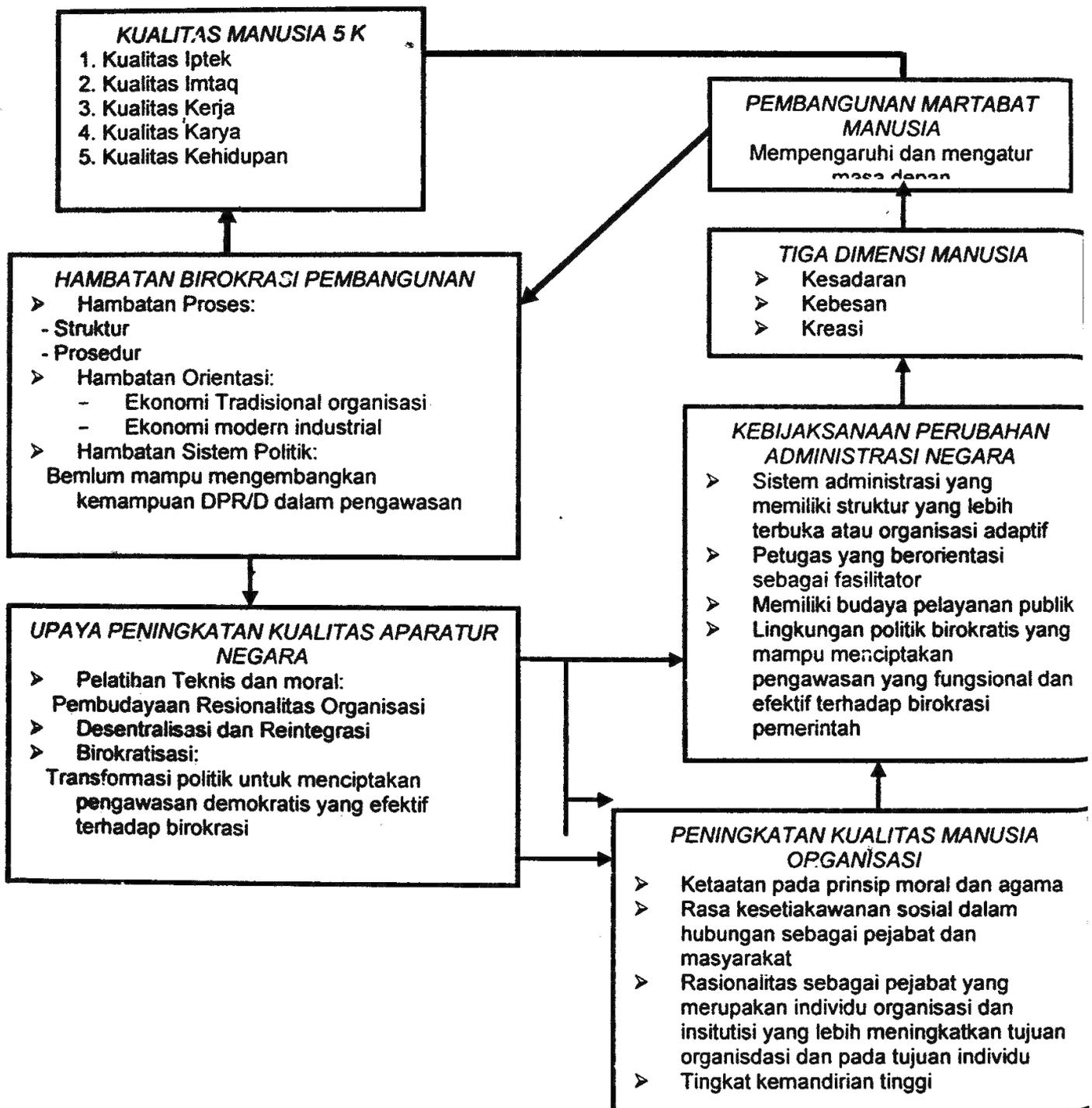
3. Aparatur yang produktif yang menyadari bahwa dalam melaksanakan tugas, tidak ada satu carapun yang merupakan cara terbaik. Selalu terdapat cara "yang lebih baik";
  4. Aparatur yang bersih. Bersih bukan hanya dalam arti bebas dari korupsi dan penyelewengan, akan tetapi juga bebas dari polusi mental seperti dalam bentuk orientasi kekuasaan, pada hal yang diperlukan adalah orientasi pelayanan;
  5. Aparatur yang berwibawa, yang sumbernya bukan kekuasaan, melainkan kemahiran melaksanakan tugas dan kecekatan dalam memberikan pelayanan;
  6. Aparatur yang profesional yang dapat terwujud apabila dalam penempatan awal dipertimbangkan faktor-faktor pengetahuan, keterampilan, pengalaman, bakat serta minat yang kemudian ditindak lanjuti dengan pendidikan dan pelatihan tambahan, penilaian kinerja yang obyektif dan rasional serta imbalan yang memungkinkannya mempertahankan hidup yang wajar;
  7. Aparatur yang kreatif dalam arti kesempatan mencari ide baru, metoda baru dan teknik baru yang diterapkan secara inovatif dengan tidak ada jaminan keberhasilan sekalipun;
  8. Aparatur yang transparan, suatu tuntutan zaman yang harus terpenuhi seiring dengan keterbukaan di masyarakat luas;
  9. Aparatur yang tanggap terhadap aspirasi baru, harapan baru, kebutuhan baru, tuntutan baru dan permasalahan baru. Berarti aparatur negara tidak boleh bersikap *business as usual*;
  10. Aparatur yang antisipatif dan proaktif. Paradigma ini berarti bahwa aparatur negara dituntut untuk memiliki kemampuan untuk memperkirakan keadaan, menganalisis situasi, berarti mengambil resiko, siap menghadapi tuntutan perubahan dan, idealnya, berperan dalam menentukan arah perubahan yang diperkirakan akan terjadi.
- Perubahan orientasi pengembangan aparatur sebagaimana penulis jelaskan diatas adalah sejalan dengan perubahan paradigma administrasi negara (birokrasi) oleh Kartasasmita (1997: 4-5) disebut sebagai pembaharuan administrasi yang lanjutan dari pembangunan administrasi, yang pertama perlu menjadi perhatian adalah perubahan sikap birokrasi yang cukup mendasar sifatnya. Di dalamnya terkandung berbagai unsur. *Pertama*, birokrasi harus dapat membangun partisipasi

rakyat. *Kedua*, biro-krasi hendaknya tidak cenderung ber-orientasi kepada yang kuat, tetapi harus lebih kepada yang lemah dan yang kurang berdaya. *Ketiga*, peran birokrasi harus bergeser dari pe-ngendalian menjadi mengarahkan, dari memberi menjadi memberdaya-kan. *Keempat*,

mengembangkan keterbukaan dan kebertanggung-jawaban.

Perubahan tersebut adalah menjadi dasar bagi pemerintah untuk merumuskan kebijaksanaan pembangunan kualitas manusia, sebagaimana penulis gambarkan dalam bentuk skema di bawah ini.

## Kebijakan Pembangunan Kualitas Manusia



## Kesimpulan

Perubahan paradigma administrasi publik dilaksanakan untuk membangun kualitas sumber daya manusia melalui perubahan struktur organisasi publik yang lebih adaptif dan bersifat kelompok kerja, prosedur dan proses administrasi lebih menekankan pada tujuan dari pada mempertahankan pelaksanaan peraturan secara ketat sehingga orientasi aparat harus berubah dari orientasi mempertahankan keteraturan dan ketertiban ke orientasi pembangunan, perubahan tersebut harus didukung oleh lingkungan yang kondusif melalui revitalisasi fungsi legislatif dan partisipasi LSM.

## Daftar Pustaka

- Frederickson, H. George. 1984. *Administrasi Negara Baru*.
- Frederickson, George, H. 2003. *The Public Administration Theory Primer*, Published Westview, University of Kansas, America
- Kartasasmita, Ginandjar. 1997. *Administrasi Pembangunan, Perkembangan Pemikiran dan Praktiknya di Indonesia*. Jakarta: LP3ES.
- Keban, Yeremias T. 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta: Gava Media.
- Osborne, David dan Plastrik Peter, 2000. *Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*. PPM Jakarta.