

# MENINGKATKAN KAPASITAS SISTEM ADMINISTRASI PEMERINTAH UNTUK KEPENTINGAN BANGSA DAN PERSAINGAN GLOBAL

Maria Rosarie Harni T<sup>1</sup>

## Abstract:

*Global competitive and change era not only demand government bureaucracy being more self-introspection, but also capable to enhance government administration system capacity which has quality and ability to compete. Government administration system enhancing strategy must be done in individual, group, organization and management contexts as a sustainability system to increase competency and ability to solve problem. Implementation of this strategy will be success if supported by outer shifts and inner shifts in the contexts of four components said early before.*

**Keywords** : *change, administration system capacity, enhancing strategy*

## Pendahuluan

Kita semua telah mengetahui bahwa dengan adanya amandemen ke-4 Undang-Undang Dasar 1945, lingkungan praktek penyelenggaraan sistem administrasi pemerintahan maupun negara secara normatif telah banyak mengalami perubahan, baik dalam bidang ketatanegaraan, kelembagaan, manajemen maupun visi dan misinya. Perubahan tersebut, seharusnya membawa angin segar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara bagi rakyat Indonesia. Tetapi kenyataan hingga detik ini, masih saja terdengar di ruang publik berbagai komentar miring tentang kapasitas sistem administrasi pemerintah kita yang belum optimal berkiprah untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) guna mencapai tujuan berbangsa dan bernegara

---

<sup>1</sup> Dosen tetap Jurusan Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Katolik Parahyangan Bandung

Masa depan ekonomi, pertanian, pendidikan, sosial-budaya, kelautan dan dinamika berbagai bidang kehidupan bangsa Indonesia lainnya, terlihat sangat memprihatinkan. Betapa tidak, kasus-kasus kemiskinan, pengangguran, gizi buruk, kriminalitas, antrian minyak, rawan pangan cenderung meningkat, dan semakin memilukan hati. Demikian pula pertikaian elit dan birokrasi, penyalahgunaan wewenang dan jabatan tidak menunjukkan kecenderungan menurun, bila tidak dikatakan justru semakin meningkat.

Pemerintah saat ini, yang dipilih langsung oleh rakyat, bersama birokrasinya yang mempunyai legitimasi yang besar dan semakin dipercayakan oleh masyarakat dibandingkan dengan era sebelumnya, seyogyanya lebih mampu menyusun kebijakan dan melakukan langkah dan tindakan yang lebih efektif, efisien, optimal dan *problem solving* dalam melanjutkan reformasi yang sudah digulirkan sepuluh tahun lalu. Tetapi, sekali lagi, semuanya itu masih belum optimal berjalan.

Mungkin relatif benar bahwa luas, dalam, dan rumitnya permasalahan bangsa yang dihadapi kita sehingga tidak mudah dicari jalan penyelesaiannya. Tapi apakah dengan persoalan itu, kita terus mencari pembenaran untuk tidak melakukan secara optimal apa yang diharapkan oleh rakyat dan bangsa ini? Apakah kita hanya duduk berdiam diri untuk tidak meningkatkan kapasitas sistem administrasi pemerintah kita sehingga mampu menyelesaikan ragam permasalahan yang diungkapkan di atas? Ini merupakan pekerjaan rumah buat kita semua.

Hal ini merupakan persoalan serius bagi kita. Mengapa ditandaskan demikian? Karena negara tetangga kita, negara-negara di Asia pada umumnya dan di Amerika Latin, sepuluh tahun yang lalu, juga mengalami krisis yang sama dengan kita. Namun, yang perlu dipertimbangkan adalah ketika sistem administrasi pemerintah kita lambat dalam bertindak dan belum optimal memperbaiki dan meningkatkan kapasitasnya, ternyata mereka telah maju melakukan pembaharuan sistem administrasi pemerintahnya untuk meminimalisir permasalahan-permasalahan itu bahkan ada yang telah berhasil. Kelambanan dan ketidakinovatifan sistem administrasi pemerintah inilah yang merupakan hal yang sangat disesalkan.

Sementara kita disibukkan dengan persoalan internal yang tak pernah rampung terselesaikan, lingkungan eksternal pemerintah pun dari waktu ke waktu mengalami perubahan yang luar biasa cepat dan membawa peluang dan tuntutan yang besar bagi sistem administrasi pemerintah sebagai dampak dari globalisasi, kemajuan teknologi dan informasi.

Dalam dua dekade terakhir ini saja, telah terjadi perubahan-perubahan mendasar dalam teori organisasi di dunia yang turut mempengaruhi kehidupan organisasi bisnis maupun pemerintah di mana pun, termasuk di Indonesia. Sejumlah pergeseran yang sudah tampak adalah pergeseran dari paradigma *managerial organization* menjadi *knowledge-based organization*, atau dari *input-driven growth* ke *innovation-driven growth* dalam organisasi (Choo, 1998; Buckman, 2004). Spirit paradigma tersebut pada intinya menuntut organisasi untuk memanfaatkan dan meningkatkan *knowledge* secara berkesinambungan sehingga mampu bertahan dan bersaing di kancah internasional.

Persoalannya apakah sistem administrasi pemerintah kita sudah siap menyikapi tuntutan eksternal lingkungan global yang menekankan pentingnya membangun organisasi berdasarkan *knowledge* untuk menciptakan nilai tambah bagi organisasi pemerintah sehingga mampu bersaing? Pertanyaan ini penting untuk dipertimbangkan sekaligus dijawab segera, selain menyelesaikan persoalan internal di atas guna membangun dan meningkatkan kapasitas sistem administrasi pemerintah kita sehingga mampu berbicara di tingkat global.

### **Kapasitas Sistem Administrasi Pemerintah**

Berbicara mengenai peningkatan dan/atau pengembangan kapasitas sebagai suatu pendekatan dalam sistem administrasi pemerintah atau pengelolaan pemerintahan, muncul sejalan dengan pertumbuhan negara-negara berkembang di Asia dan Afrika pada tahun 1980-an. Pada awalnya konsep peningkatan atau pengembangan kapasitas dikenal dengan sebutan "*institution building*" pada dasawarsa 1950-an sampai 1960-an, dan bergeser menjadi "*institution strengthening*" pada tahun 1970-an dan berubah menjadi "*institutional development*" pada tahun 1980-an (LAN,2000).

Penerapan konsep ini bermakna sangat luas bagi organisasi atau kelembagaan, termasuk jika dikaitkan dalam konteks sistem administrasi pemerintah kita, yaitu bahwa yang dimaksudkan dengan peningkatan kapasitas adalah mencakup seluruh komponen dalam sistem administrasi pemerintah yakni pada level manajemen, penyediaan sumber daya, sarana dan prasarana, serta jaringan atau *linkage* (Eade,1997), yang berkaitan dengan kemampuan (*ability*) dari sistem administrasi pemerintah dalam mencapai tujuannya secara efektif, efisien dan berkesinambungan (Grindle, 1997).

Pemahaman tersebut jika dibahasakan lebih rinci dalam pernyataan lain menunjukkan bahwa jika kita hendak meningkatkan kapasitas sistem administrasi pemerintah maka beberapa pertanyaan berikut perlu diperhatikan,

yakni: (1) apakah tugas-tugas dari sistem administrasi pemerintah telah diuraikan secara rinci, jelas dan tepat?; (2) apakah pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh administrator pemerintah telah sesuai dengan pedoman yang telah ditetapkan?; (3) apakah sumber daya manusia aparatur yang melaksanakan tugas telah memiliki kemampuan untuk menyelesaikan tugas dengan baik?; (4) sumber-sumber daya apa yang secara efisien dibutuhkan oleh suatu aktivitas agar terlaksana secara efektif dan efisien?; dan (5) kemampuan apa yang diperlukan untuk menyelesaikan tugas secara berkesinambungan?

Semua pertanyaan itu pada akhirnya menuju pada suatu proses di mana individu, kelompok, organisasi, manajemen, dan kelembagaan dari sistem administrasi pemerintah mengembangkan kemampuannya secara individual maupun kolektif untuk melaksanakan fungsi, menyelesaikan masalah dan mencapai tujuan-tujuan berbangsa dan bernegara atau secara ringkas menuju pada penilaian kinerja dari sistem administrasi pemerintah. Jadi konsep peningkatan kapasitas sistem administrasi pemerintah bermuara pada upaya peningkatan kinerja sistem administrasi pemerintah, atau yang lebih tepat dan kontekstual untuk saat ini adalah upaya guna mewujudkan tatakelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Secara teoritis, konsep peningkatan sistem administrasi pemerintah dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik sangat terkait dengan berbagai teori organisasi. Tepatnya adalah teori-teori yang berkaitan dengan penguatan kelembagaan atau organisasi. Menurut March 1965 (dalam Nugraha, 2004) bahwa bagaimana organisasi mampu mencapai tujuannya secara baik, sangat ditentukan oleh kemampuan dari organisasi mengelola lingkungan sosial dan internal di mana organisasi itu hidup. Sementara menurut Goran Anderson dan Jan Isaksen (2002) mendefinisikan pengembangan kapasitas sebagai “...to develop the knowledge and competence of individual and organization, to develop organization and or system organizational, and to change and strengthen institutional framework in the form of formal policies and laws and/ or other informal norms which stipulate the limits within which individuals and organizations develop.” Atau menurut Grindle (1997), pengembangan kapasitas organisasi sebagai “ability to perform appropriate task effectively, efficiently and sustainable.”

Dengan demikian, peningkatan kapasitas organisasi sangat terkait dengan kemampuan individu, kelompok, dan organisasi sebagai suatu sistem yang berkelanjutan dalam rangka meningkatkan kompetensi dan kemampuan memecahkan masalah, yang mana dalam prosesnya sangat terkait dengan lingkungan internal dan eksternal organisasi. Oleh sebab itu, dalam konteks

ini peningkatan kapasitas sistem administrasi pemerintah sebagai suatu organisasi dapat diintervensi melalui tiga level, yaitu pada tataran sistem, organisasi, dan individual. Yang mana ketiganya merupakan satu kesatuan yang tidak bisa dipisahkan satu sama lainnya. Adapun pembagian level tersebut hanya untuk memudahkan analisis terhadap upaya untuk meningkatkan kapasitas sistem administrasi pemerintah.

Pada tingkat sistem, masalah yang menjadi ukuran kapasitas sistem administrasi pemerintah adalah “*enabling environment*” yaitu suatu kemampuan dari sebuah sistem administrasi pemerintah dalam rangka memberikan dukungan terhadap elemen-elemen sistem, yang menjadi subsistemnya untuk menjalankan fungsinya secara efektif, efisien dan berkelanjutan. Pada tingkatan organisasi, masalah yang dijadikan ukuran adalah dukungan dari aspek-aspek yang ada dalam organisasi dalam menyumbangkan kapasitas sistem administrasi pemerintah. Sementara pada tingkatan individual adalah menyangkut kapasitas atau kemampuan individu dan hubungannya dan pencapaian tujuan dari sistem administrasi pemerintah.

### **Strategi Peningkatan Kapasitas Sistem Pemerintah**

Mempertimbangkan kerangka teoritis dan konseptual di atas, maka secara operasional strategi yang harus dilakukan untuk meningkatkan kapasitas sistem administrasi pemerintah untuk kepentingan bangsa dan negara serta persaingan global adalah *pertama*, memperbaharui visi dan misi serta komitmen terhadapnya. Sistem administrasi pemerintah sebagai suatu sistem yang “hidup” dalam lingkungannya, harus mampu memposisikan visi dan misinya dengan dilandasi pada kondisi lingkungan yang ada dan yang akan datang. Dalam konteks ini, maka sistem administrasi pemerintah perlu merubah visi dan misi yang sebelumnya berorientasi pada penguasa menjadi yang berorientasi pada masyarakat. Lakukan pelayanan yang baik bagi masyarakat (*good public services*).

Dalam nuansa lingkungan sosial dan politik yang demokratis saat ini, maka sistem administrasi pemerintah pun harus membawa spirit demokrasi tersebut dalam sistemnya. Hal ini berarti bahwa ada nilai-nilai demokrasi yang inheren harus diakomodasi dan difasilitasi dalam proses sistem administrasi pemerintah kita. Esensi utama dari sistem administrasi pemerintah yang demokratis adalah menjalankan visi dan misi mendemokratiskan proses administratif dengan memperkenalkan nilai-nilai demokrasi yang inheren, seperti akuntabilitas, partisipasi, responsivitas, transparansi dan penegakkan hukum. Dan yang terpenting dari itu adalah bagaimana mentransformasikan warga

dari obyek menjadi subyek. (Sossin:2002;2). Dalam pengertian bahwa warga negara pun harus menjadi pelaku/aktor/*stakeholder* dalam sistem penyelenggaraan administrasi pemerintahan karena “*citizens are the heart of democracy*”.

Selanjutnya, dalam konteks memposisikan warga sebagai subyek pada setiap kegiatan-kegiatan administratif, secara khusus dalam pelayanan publik maka visi dan misi penyelenggaraan pemerintahan (administrasi publik) yang demokratis, senantiasa bukan hanya melakukan tindakan “*putting customers first*” melainkan “*putting citizens first*” serta “*citizens as partners, not adversaries*” (Denhardt & Denhardt: 2002).

Strategi kedua yang dilakukan adalah memperbaharui budaya sistem administrasi pemerintah. Kualitas budaya birokrasi perlu dibenahi sampai ke akar-akarnya. Sistem administrasi pemerintah kita, memang dari sejarah terbentuknya tidak pernah berorientasi pada masyarakat tetapi pada penguasa (*power culture*). Nilai-nilai patrimonial dan feodalistik relatif berkembang subur dalam tubuh sistem birokrasi kita. Akibatnya, terjangkitlah aparatur birokrasi dalam sebuah “sistem kepatuhan buta” atas perintah atasannya, dan terperangkap dalam budaya *patron-klien* dan *afiliasi* yang mengarah pada terjadinya *morald hazard*, penyalahgunaan jabatan dengan praktek KKNnya.

Tentang hal ini, kita tidak perlu membeberkan berapa kasus yang telah terjadi dalam praktek sistem administrasi pemerintahan kita? Berapa banyak uang rakyat yang telah habis dirampok? Kita semua sudah tahu dan bukan rahasia umum lagi. Artikel ini hanya mengajak kita semua untuk sadar diri dan introspeksi tentang bagaimana seharusnya melakukan perubahan terhadap kualitas budaya birokrasi atau administrasi pemerintahan yang buruk di mata rakyat dan dunia internasional.

Menurut gagasan ini, tindakan untuk mereformasi praktek sistem penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang telah membudaya seperti itu hanya dapat dilakukan apabila *pertama*, ada kesadaran dan komitmen secara sosiologis dari setiap elemen birokrasi bahwa perubahan budaya tersebut memang sudah saatnya dilakukan; *kedua*, diterapkannya sistem administrasi pemerintahan yang demokratis sehingga budaya birokrasi dapat menerapkan nilai-nilai seperti, partisipasi, responsivitas, transparansi dan akuntabilitas dalam praktek sistem penyelenggaraan administrasi pemerintahan, pembuatan kebijakan, pelayanan, dan pembangunan. Aplikasi dari konsep ini, antara lain perlu dilakukannya *citizens' charter* (kontrak pelayanan) dalam praktek

Pengembangan strategi ini dimulai dari sejak sistem rekrutmen pegawai, penempatan sampai pola jenjang karier dan imbalan yang diterima. Strategi rekrutmen harus diarahkan pada kompetensi yang dibutuhkan, bukan pada praktek KKN. Karena selama ini, praktek tersebut memperburuk kualitas aparatur pemerintah. Selanjutnya dengan input yang kurang terseleksi dengan baik pada awalnya, maka pada tahapan selanjutnya yakni pola penempatan pegawai, pola jenjang karier, dan sistem imbalan menjadi tidak kondusif dan semakin mempersulit persoalan dalam aspek sumber daya manusia aparatur pemerintah. Disamping itu, perlu dilakukan pengembangan sumber daya manusia aparatur pemerintah dalam diklat yang terencana dan berkompeten, serta pada akhirnya sistem penilaian kinerja yang profesional dan terstandarisasi bagi setiap level aparatur pemerintahan perlu dilakukan, bukan hanya penilaian DP3 yang terkesan tidak obyektif.

Sukses implementasi berbagai upaya untuk meningkatkan kapasitas sistem administrasi pemerintah, —jika meminjam teori dan konsep dari para pakar yang menulis tentang “*Knowledge Management*” dan “*Learning Organization*” (Senge, 1994; Choo, 1998; Buckman, 2004; Tjakraatmadja & Lantu, 2006)—, sangat dipengaruhi oleh ketersediaan *outer shifts* (seperti sistem dan prosedur, organisasi atau struktur kelembagaan, budaya organisasi, manajemen, dan teknologi informasi sebagai sarana untuk menyimpan dan mendistribusi pengetahuan) dan *inner shifts* (seperti: individu dalam organisasi, kepemimpinan, dan lingkungan yang kondusif untuk terjadi proses perubahan). Dan dari beberapa literatur dan pengalaman yang dialami oleh beberapa negara yang melakukan upaya peningkatan kapasitas sistem administrasi pemerintahnya, ditemukan bahwa hambatan utama dalam implementasinya lebih karena ketidaksiapan manusia dari aparatur pemerintah dan praktek kepemimpinan yang dijalankan oleh pemimpin untuk belajar dan melakukan perubahan serta “pengawasan” yang ketat dari masyarakat (*katakanlah inner shiftsnya*).

Oleh karena itu, perlu dicatat bahwa efektivitas peningkatan kapasitas sistem administrasi pemerintah melalui strategi-strategi di atas sangat dipengaruhi oleh kompetensi para pengambil keputusan/pemimpin, kompetensi sumber daya aparturnya, dan kompetensi “kepemimpinan” dari seluruh elemen masyarakat. Saat ini, bangsa Indonesia membutuhkan “*knowledge governance*” yaitu integrasi antar perilaku manusia, proses administrasi serta struktur individu organisasi yang cerdas yang mampu mempercepat peningkatan kapasitas sistem administrasi pemerintah guna mewujudkan proses reformasi yang telah berlangsung demi kepentingan bangsa dan negara, serta memperbaiki kemampuan daya saing nasional di tingkat internasional.

## DAFTAR PUSTAKA

- Anderson and Jan Isaksen, 2002, Best Practice in Capacity Building in Public Finance Management in Africa, International Swedish Institute for Public Administration and Michelen Institute Development Studies and Human Right (<http://www.cmi.no>)
- Buckman, Robert H., 2004, *Building A Knowledge-Driven Organization*, McGraw Hill, New York.
- Choo, Chun Wei, 1998, *The Knowing Organization: How Organization use Information to Construct Meaning, Creative Knowledge and Making Decisions*, Oxford University Press, Inc.
- Denhardt, Janet V. & Robert B. Denhardt, 2003, *The New Public Service*, Armonk: ME. Sharpe.
- Eade, D., 1998, *Capacity building: an Approach to People Centered Development*, Oxford UK, Oxfam GB
- Grindle, MS., 1997, *Getting good Governance: Capacity Building The Public Sector of Developing Countries*, Boston MA, Harvard Institute for International Development.
- Hellriegel, D. Jackson, S.E., and Slocum. Jr. J.W.(2005). *Management: A Competency-Based Approach* – 10<sup>th</sup> edition. Thomson South Western.
- Manz, Charles C., (2001). *The New Superleadership: Leading Others to Lead Themselves*. Beret Koehler Publishers, Inc. San Francisco.
- Nugraha, 2004, “Pengembangan Kapasitas dalam Mendukung Pelaksanaan Otonomi Daerah”, dalam *Jurnal Ilmu Administrasi*, Vol. 1, No.3, 2004.
- Senge, P. M. (1994). *The Fifth Discipline: The Age and Practice of the Learning Organization, Century and Business*. Century and Business. New York.
- Tjakaraatmadja, Jann Hidayat, dkk. (2006). *Knowledge Management dalam Konteks Organisasi Pembelajar*. SBM Institut Teknologi Bandung.