

Aktualisasi Konsep *Good Governance* Dalam Mengantisipasi Masalah Ketenagakerjaan Sebagai Salah Satu Tantangan Pembangunan

Adjat Daradjat

Badan Nasional Sertifikasi Profesi, daradjatadjat@yahoo.com

Abstract

The concept of good governance is one of the current paradigm of development in public sector that enables to overcome development problems and enables to motivate the acceleration in achieving the objectives more quickly. This matter particularly refers to the rise of development challenges, which must be faced by the state and its government. It relates to internal demands in terms of the fulfillment of society needs, service improvement, problems handling and solving, and also global challenge in terms of the increase of competitive ability.

The above-mentioned concept implies that there is a shift of paradigm and concept in the state role to fulfill the needs and service to the society from the welfare state, which gives greater role to the state in fulfilling all the main needs to its citizens that is burdening and stressing as it creates inefficiency and uneconomical.

The concept of good governance implies paradigm that government matters, especially in fulfilling public needs, must be handled together with other domains of life beside government, namely: domain of entrepreneurs and domain of society.

In terms of manpower sector in Indonesia, the concept of good governance has been stipulated as the policy in various matters, such as in expanding employment and job opportunities, in improving the quality of manpower, in industrial relations phenomena, and in protecting manpower.

This matter is conceptually influenced by the failure in determining the development choices, particularly the model choices in implementing state administration in terms of economic, technology and politic. Therefore, development model that is oriented to human resource is considered to be the most appropriate model in implementing the concept and the policy of good governance.

Keywords: good governance, public services, welfare state

1. Pendahuluan

Dalam konteks pembangunan nasional, ketenagakerjaan memiliki empat dimensi utama, pertama, dari dimensi input pembangunan, berperan dalam menyediakan

Jurnal Administrasi Bisnis (2010), Vol.6, No.1: hal. 79–93, (ISSN:0216–1249)

© 2010 Center for Business Studies. FISIP - Unpar .

sumber daya manusia sebagai subyek pembangunan. Kedua, sebagai proses merupakan faktor penting dalam mengelola sumber daya lain seperti modal, barang, peralatan, teknologi untuk menghasilkan barang dan jasa sebagai output pembangunan. Ketiga, dari dimensi output menjadi indikator keberhasilan pembangunan dalam menghasilkan tenaga kerja yang berkualitas, produktif serta efisien, dengan tingkat kesejahteraan yang memadai. Sedangkan keempat, dari dimensi dampak (impact) pembangunan dapat dilihat dari tingkat full employment, sehingga mampu mendorong tingkat pertumbuhan ekonomi, tingkat kesejahteraan dan stabilitas keamanan, kualitas demokrasi dalam kehidupan, serta tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan.

Sebagai tujuan nasional, pembangunan ketenagakerjaan secara eksplisit tertuang dalam pasal 27 ayat (2) Undang-undang Dasar 1945, yang berbunyi "setiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan." Pasal diatas memiliki konsekuensi logis bagi para penyelenggara negara, berupa kewajiban untuk menyediakan lapangan kerja serta kesempatan kerja dan berusaha. Bukan saja untuk memenuhi kebutuhan hidup secara kuantitatif, tetapi secara kualitatif harus dinilai layak sesuai nilai-nilai kebutuhan kemanusiaan yang multi dimensi, yaitu kebutuhan ekonomis, kebutuhan sosial, kebutuhan fisiologis dan biologis, kebutuhan psikologis, kebutuhan moral dan kesusilaan, kebutuhan politis, kebutuhan yuridis maupun kebutuhan kultural.

Pencapaian tujuan nasional di atas merupakan tugas pemerintah melalui fungsi administrasi negara (administrasi publik), karena definisi administrasi negara oleh Pfiffner dan Presthus (1960 ; 4), dikatakan bahwa : "public administration involves the implementation of public polich wich has been determine by representative political bodies". Sedangkan Dwight Waldo menyatakan bahwa administrasi publik adalah manajemen dan organisasi dari manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah.

Realitas menunjukan bahwa tujuan nasional sektor ketenagakerjaan untuk memenuhi hak-hak publik seperti yang telah diatur dalam konstitusi belum dapat dipenuhi secara optimal. Beberapa indikator menunjukkan seperti : tingginya angka pengangguran (un-employment), rendahnya kualitas pencari kerja, rendahnya penghasilan dan kesejahteraan pekerja, belum terpenuhinya hak-hak perlindungan kerja, kecenderungan terjadinya eksploitasi pekerja (termasuk pekerja anak dan pekerja wanita), tingginya tingkat konflik hubungan industrial serta kondisi dan lingkungan kerja yang dinilai tidak layak menurut nilai-nilai kemanusiaan.

Kondisi diatas berdampak secara lintas sektoral, sehingga mengakibatkan tingginya angka kemiskinan penduduk, rendahnya laju pertumbuhan ekonomi, rendahnya tingkat produktivitas nasional, rendahnya daya saing, rendahnya derajat kesehatan, tingginya angka kriminalitas, sehingga pada akhirnya dapat mempengaruhi stabilitas politik serta keutuhan dan persatuan bangsa.

Tugas dan fungsi pemerintah sesuai konsep negara kesejahteraan (welfare state) ternyata mengalami keterbatasan. Hal ini disebabkan adanya keterbatasan kemampuan pemerintah untuk menyediakan berbagai sarana dan prasarana yang memadai, sehingga walaupun dipaksakan maka hanya akan menghasilkan pemerintah yang tidak efisien.

Memperhatikan intensitas masalahnya, maka masalah ketenagakerjaan menjadi salah satu unsur tantangan pembangunan, seperti dikatakan oleh Siagian (2000, 18-39), yang mengatakan bahwa ada sepuluh tantangan pembangunan yang pada umumnya dihadapi oleh negara berkembang, terdiri dari :

1. globalisasi ekonomi,
2. masalah pengangguran,
3. tanggung jawab sosial,
4. pelestarian lingkungan hidup,
5. peningkatan mutu hidup,
6. penerapan norma moral dan etika,
7. keanekaragaman segmen tenaga kerja,
8. konfigurasi demografi,
9. penguasaan dan pemanfaatan ilmu dan teknologi, serta
10. perkembangan politik.

Dari identifikasi diatas, maka tantangan nomer satu, dua, lima, enam, tujuh dan delapan berkorelasi dengan masalah ketenagakerjaan, dimana satu sama lain berinterelasi dan interdependensi yang saling menguatkan dan melemahkan.

Melihat kompleksitas masalah diatas, maka masalah ketenagakerjaan tidak dapat lagi hanya ditangani oleh unsur pemerintah. Diperlukan domain lain dalam penyelenggaraan negara yaitu unsur masyarakat dan dunia usaha, sesuai paradigma pemerintahan yang baik (good governance).

Konsep ini sebenarnya sudah cukup lama dicoba diterapkan di dunia ketenagakerjaan melalui pola kerjasama tripartite yang terdiri dari unsur pengusaha, pekerja dan pemerintah. Pertanyaannya, sampai sejauh mana aktualisasi dari konsep tersebut dapat menangani masalah dan mendorong pencapaian tujuan dalam pembangunan ketenagakerjaan.

2. Konsep Pemerintahan Yang Baik (*Good Governance*)

Ada tiga kecenderungan global yang sedang melanda dunia. Pertama, adalah kecenderungan peralihan dari konsep masyarakat bangsa (*nation society*) kearah masyarakat madani, yaitu suatu masyarakat dengan peradaban plural, menjunjung tinggi hak azasi manusia, serta demokratis. Kedua, perubahan dari sistem perekonomian dengan perencanaan terpusat kearah ekonomi pasar dan keadilan. Ketiga , kecenderungan pengelolaan negara dari hanya oleh sektor publik kearah konsep good governance.

Beberapa terjemahan yang digunakan untuk istilah *good governance*. Seperti Bintoro Tjokro Amidjojo menggunakan istilah pengelolaan yang baik, sedangkan

Sofyan Effendi menggunakan istilah pengelolaan yang amanah. Jelasnya bahwa good governance merupakan paradigma baru dalam sistem pengelolaan negara (administrasi negara), yang melibatkan tiga domain kekuatan, yaitu sektor pemerintah (government), sektor dunia usaha (private sector), dan sektor masyarakat (civil society). Pada kesempatan lain Mustopadidjaja mengemukakan bahwa good governance merupakan paradigma baru dari sistem dan proses dalam penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan, yang mengindahkan prinsip-prinsip : supremasi hukum, keadilan, demokrasi, partisipasi, transparansi, profesionalitas dan akuntabilitas. Komitmennya sangat tinggi untuk tegaknya nilai dan prinsip : desentralisasi, efektivitas, efisiensi, pemerintahan yang bersih (clean government) yang bertanggung jawab dan berdaya saing.

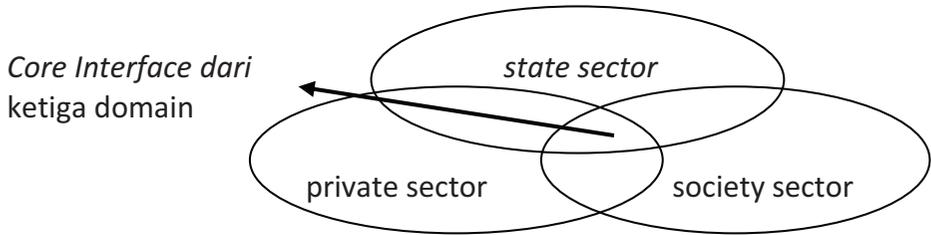
Dari ketiga domain dalam penyelenggaraan good governance, masing-masing memiliki fungsi pengelolaan yang paling memungkinkan. Sektor publik lebih berkaitan dengan pengarah kebijakan pembangunan serta pengendalian dan pengaturan hidup masyarakat. Sektor privat lebih berkaitan dengan aspek produksi, pendapatan dan penciptaan lapangan kerja, sedangkan sektor masyarakat mengenai hal-hal yang berkaitan langsung dengan kepentingan warga seperti : keamanan, kesejahteraan lingkungan, perlindungan konsumen dan lain sebagainya.

Sedangkan Lembaga Administrasi Negara (LAN) seperti dikutip oleh Bintoro Tjokroamidjojo mengatakan bahwa : sektor publik lebih berperan sebagai facilitating dan enabling (sehingga memungkinkan masyarakat berperan aktif sebagai pelaku ekonomi dan sosial), serta menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif. Sektor privat berfungsi untuk menciptakan lapangan pekerjaan serta penghasilan melalui produksi barang dan jasa. Sedangkan sektor masyarakat berpartisipasi dalam aktivitas sosial, ekonomi dan politik serta menjaga dan mengembangkan rules of the games dan rules of ethics yang baik dalam interaksi sosial, ekonomi dan politik.

Secara fungsiona, governance dapat diuji dari "apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efisien dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan". World Bank memberikan definisi : "That way state power is used in managing economic and social resources for development of society".

Sementara *United Nations For Development* (UNDP) mendefinisikan : "*the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation's affairs at all levels*". Oleh karena itu menurut definisi tersebut, governance mempunyai tiga kaki (three legs) , yaitu economic, politic dan administrative. Economic governance mempunyai implikasi terhadap keadilan (equity), kemiskinan (poverty) dan kualitas hidup (quality of life). Political governance mempunyai implikasi dalam proses pembuatan kebijakan (policy process) untuk terwujudnya formulasi kebijakan (policy formulation). Sedangkan administrative governance adalah sistem implementasi kebijakan (policy implementation).

Domain negara (state), di dalamnya terdiri dari sektor pemerintah, termasuk lembaga-lembaga politik serta lembaga-lembaga publik lainnya. Domain swasta (private) meliputi perusahaan-perusahaan swasta dan sektor informal lain dipasar ekonomi yang mempunyai pengaruh besar terhadap kebijakan-kebijakan sosial, politik dan ekonomi dan berindikasi terhadap kondisi perusahaan dan dunia usaha. Sedangkan masyarakat (society) meliputi individu, kelompok, lembaga swadaya



Gambar 1. Hubungan Antara Sektor

masyarakat, organisasi profesi dan lain-lain. Hubungan antara sektor dapat dilihat pada gambar dibawah ini.

Istilah good governance mengandung dua pengertian : Pertama, nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan / kehendak rakyat dan nilai-nilai yang meningkatkan kemampuan rakyat untuk mencapai tujuan nasional melalui kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. Kedua, aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien. Berdasarkan pengertian ini, maka good governance berorientasi pada : Pertama, orientasi ideal negara untuk mencapai tujuan nasional, dan Kedua, pemerintahan yang berfungsi ideal secara efektif dan efisien.

Orientasi yang pertama mengacu pada demokratisasi dengan elemen-elemen seperti : legitimasi pemerintah, akuntabilitas, terjaminnya hak azasi manusia, otonomi kekuasaan dan kewenangan terhadap kontrol masyarakat. Sedangkan orientasi kedua meliputi kompetensi pemerintah serta efektivitas dan efisiensi struktur mekanisme politik administrasi.

Berdasarkan hal diatas UNDP kemudian mengajukan sembilan karakteristik good governance, yaitu :

1. *Participation*, setiap warga negara mempunyai kesempatan dalam pembuatan keputusan, baik langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi ini dibangun atas dasar kebebasan berserikat, berbicara dan bersifat konstruktif
2. *Rule of Law*, kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama tentang hak azasi manusia.
3. *Transparency*, untuk adanya transparansi maka harus ada kebebasan informasi yang dapat dimengerti dan dimonitor.
4. *Responsiveness*, yaitu cepat tanggap terhadap segala issu dan aspirasi yang berkembang di masyarakat.
5. *Consensus Orientation*, yaitu dapat melayani dan memahami berbagai kepentingan yang berada dalam masyarakat, sehingga pada akhirnya melalui konsensus dapat menetapkan pilihan yang dinilai paling memiliki kepentingan lebih luas.

6. *Equity*, semua warga dapat memperoleh rasa keadilan dan mempunyai kesempatan untuk meningkatkan kesejahteraan.
7. *Effectiveness and efficiency*, yaitu pencapaian tujuan dengan indikator output, outcome bahkan impact, dimana ada perhitungan ekonomis antara sektor input dengan outputnya.
8. *Accountability*, para aktor baik dalam state, private maupun society, selalu bertanggung jawab atas segala keputusan dan tindakan yang dibuat dan dilakukan langsung pada masyarakat.
9. *Strategic vision*, para aktor harus memiliki perspektif yang jauh kedepan (visioner), berfikir holistik dan komprehensif sehingga mampu mengantisipasi segala sesuatu yang mungkin terjadi secara dini.

Dari tiga domain yang terlibat dalam good governance, maka domain negara nampaknya memegang peranan paling penting dalam mewujudkan good governance, yaitu karena adanya fungsi pengaturan (regulation) dan fungsi penyelenggaraan negara, transparansi, desentralisasi kekuasaan baik regional maupun internal, serta penciptaan pasar yang kompetitif.

3. Aktualisasi Di Sektor Ketenagakerjaan

Paradigma *good governance* diterapkan untuk menyempurnakan sistem administrasi negara pada semua sektor pembangunan, untuk mencapai tujuan nasional dan mengatasi masalah-masalah yang dihadapinya.

Tujuan pembangunan ketenagakerjaan di Indonesia secara eksplisit tertuang didalam Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi : " Setiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan". Indikator pencapaian tujuan nasional adalah :

1. Terpenuhinya hak warga negara untuk bekerja dan berusaha (full employment).
2. Dicapainya tingkat kelayakan dalam bekerja dan berusaha, seperti : tingkat upah dan penghasilan, tingkat kesejahteraan, perlindungan atas jaminan keselamatan dan kesehatan kerja, hari tua dan kelangsungan hidup serta terpenuhinya norma-norma sosial dan kesusilaan.

Implementasi atas tujuan nasional tersebut secara realitas masih sangat jauh dari yang diharapkan. Beberapa fenomena (relitas yang berkembang) hasil pencermatan menunjukkan keadaan seperti :

1. Tingginya angka pengangguran (un-employment).
2. Rendahnya kualitas angkatan kerja.
3. Rendahnya tingkat penghasilan dan kesejahteraan tenaga kerja

4. Belum terpenuhinya hak-hak perlindungan kerja, termasuk norma sosial dan kesusilaan.
5. Kencenderungan eksploitasi tenaga kerja.
6. Tingginya tingkat konflik hubungan industrial.
7. Kondisi dan lingkungan kerja yang dinilai tidak layak menurut kemanusiaan.

Kondisi yang tidak menguntungkan di atas menimbulkan dampak negatif pada sektor-sektor pembangunan lain seperti : pertumbuhan ekonomi, stabilitas politik dan keamanan, serta dampak sosial dan budaya.

Di Indonesia, tiga domain good governance dalam dunia ketenagakerjaan telah tersegmentasikan sejak lama, komposisinya terdiri dari unsur pengusaha (private sector), unsur pekerja dan angkatan kerja (society sector) dan unsur pemerintah (state/government sector) . Ketiganya berkolaborasi dalam berbagai wadah kerjasama berdasarkan berbagai urusan dan kepentingan, seperti adanya Lemabaga Kerjasama Tripartite, Dewan Pengupahan, Dewan Pelatihan, Dewan Keselamatan dan Kesehatan Kerja dan sebagainya, baik di tingkat nasional, tingkat propinsi, kabupaten/kota, maupun tingkat internasional dalam wadah Organisasi Perburuhan Internasional (ILO). Meskipun demikian, implementasi dari gagasan kerjasama tersebut masih belum menunjukkan hasil yang memuaskan dalam mencapai tujuan pembangunan ketenagakerjaan.

4. Pilihan Paradigma Pembangunan

Hambatan implementasi kebijakan good governace dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak terlepas dari ketidakjelasan konsepsional mengenai tata nilai, model dan strategi pembangunan yang dipilih termasuk konsep hubungan antara administrasi negara dengan pembangunan itu sendiri. Dari hasil pengamatan menunjukkan bahwa paradigma, model dan strategi administrasi publik seringkali diabaikan dan kalah dominan oleh paradigma, model dan strategi pembangunan sosial, ekonomi dan politik.

Dalam upaya mengeksplorasi interrelasi antara paradigma administrasi negara dengan paradigma pembangunan sosial, ekonomi dan politik, telah diupayakan pendekatan terpadu sehingga berupa integrating paradigma atau model pembangunan terpadu. Islam dan Henault mencatat perkembangan model-model pembangunan pada empat dasawarsa pertama sejak awal 1950-an. Model I, pertumbuhan GNP (th. 1950 -1960), model II, pemerataan dan pemenuhan kebutuhan pokok (1970-an), dan model III, berkembang model pembangunan kualitas manusia (1980-an). Korten menamakan model III ini dengan pembangunan yang berpusat pada manusia (people centered development). Selanjutnya dengan munculnya tantangan dunia dalam menghadapi arus globalisasi, universalisme dan interdependensi, setiap bangsa terpacu untuk meningkatkan daya saing sekaligus mengembangkan kerjasama global dan regional, sehingga muncul model IV yang berfokus pada peningkatan daya saing.

Model I, paradigma pertumbuhan. Sesuai dengan paradigma pertumbuhan yang melandasinya, strategi pembangunan pada model pembangunan I berorientasi pada peningkatan pertumbuhan GNP dengan beranggapan bahwa hal tersebut dapat dicapai dengan menempuh industrialisasi dan penanaman modal secara "big push," dengan semangat modernisasi yang berdasarkan superioritas unsur-unsur eksternal, dimana peningkatan pendapatan perkapita dan pemerataan akan dicapai otomatis sebagai akibat proses "trickle down". Maka peranan aparatur pemerintah dan fungsi administrasi publik di negara-negara berkembang adalah melakukan perencanaan dan langkah-langkah kebijakan guna mencapai pertumbuhan ekonomi yang diinginkan. Unsur utama dari pembangunan model I ini adalah tingkat pertumbuhan GNP. GNP perkapita, tingkat penanaman modal dan tabungan strategi perencanaan serta perspektif perkembangan pembangunan mendapat pengaruh kuat dari teori harrold - Domar dan tingkat -tingkat pertumbuhan dari Rostow (Islam dan Henault, 1997).

Sejalan dengan teori yang dijadikan dasar pendekatan, situasi "keterbelakangan" dibanding ekonomi negara-negara berkembang secara sosiologis juga dihindangi sifat-sifat askriptif, partikularistik dan mengalami pembauran fungsional. Sebab itu dalam rangka proses pembangunan ekonomi tersebut perlu dilakukan langkah-langkah modernisasi yang bersasaran agar masyarakat memiliki orientasi dan sifat-sifat '*achievement, universalism and functional specification*' (Islam dan Henault, 1979; parsons, 1951). Fokus pembangunan aparatur pemerintah dalam rangka pembangunan model I, yang dinamakan oleh Islam dan henault sebagai "administrasi pembangunan model.I terletak pada penataan organisasi dengan diferensiasi fungsi system administrasi untuk mendorong berfungsinya perencanaan dan mobilisasi pembiayaan yang bersifat sentralistik, diikuti dengan pengembangan teknik dan proses penganggaran dan pengawasan yang serupa (Islam dan Henault, 1979).

Telah banyak kritik dilontarkan terhadap administrasi pembangunan model I. Seperti antara lain, banyak mengabaikan unsur sosial demografis dan peranan sumber daya manusia dalam proses pembangunan (Singer, 1978); kurang sekali perhatian terhadap masalah apa yang diproduksi dan bagaimana distribusinya, juga terhadap masalah pemerataan dan pemberantasan kemiskinan (Ul Haq,1976). Demikian pula administrasi pembangunan model I banyak mengalami kritik dan kegagalan praktis dalam memecahkan permasalahan ataupun mencapai tujuan dan harapan-harapan negara-negara berkembang. Asumsi yang melekat pada paradigma tersebut makin disangsikan validitasnya. Menurut Islam dan Henault, apa yang oleh para ahli administrasi negara maksudkan dengan administrasi pembangunan model I ini adalah teknik dan teknologi administrasi yang paling kolot dan lemah. Karenanya "*the administrative development remained bureaucratic and formalistic. The structural changes occurred but substantive functioning, attitudes and behavior did not change and consequently the administrative outcomes remain the same*" (Islam dan Henault, 1979).

Seterusnya Islam dan Henault menambahkan bahwa pertumbuhan GNP dan strategi industrialisasi sebagaimana dianjurkan oleh pembangunan dan administrasi pembangunan model I telah menimbulkan "*Over bureaucratization, excessive controls and regulation of economy, proliferation of bureaucratic structures, increase in the size of bureaucracies and excessive concentration of power in the hands of*

the elites". Kemudian Waldo sampai pada kesimpulan "*Much of what was believed seems naive and much of what has been done appears a sad waste or scarce human resources*" (Dwight Waldo, 1968). Senada dengan itu Schaffer dengan latar belakang pengalaman negara-negara di Afrika mengemukakan bahwa pendekatan administrasi pembangunan model I ini secara praktis kurang mempunyai manfaat serta hasil yang memadai (B.B. Schaffer, 1971). Akhirnya secara umum beberapa pengamat menilai pembangunan dan administrasi pembangunan model I ini telah mengalami kegagalan strategi industrialisasi "berskala besar" (big push) gagal menghasilkan pemerataan, bahkan timbul kepincangan sebagai gejala global lapangan kerja, dimana kemampuan untuk menampung jumlah tenaga kerja yang berkembang dengan pesat di beberapa negara justru cenderung menurun (Mehmet, 1978 : 22-25). "*The capital intensive growth strategy is being rejected as it is considered the product of labor-scarce and resource-abundant growth models of Europe, United States and Japan*" (Joseph F. Stepanek, 1979).

Model II, paradigma pemerataan. Ketidakpuasan terhadap pembangunan dan administrasi pembangunan model I, menimbulkan kritik, krisis dan mendorong lahirnya pembangunan dan administrasi pembangunan model II yang berfokus pada pemerataan. Dalam paradigma pemerataan itu, berbagai aspek sosial, lingkungan dan kelembagaan yang diabaikan dalam model I mendapatkan perhatian. Orang tergugah pada masalah-masalah pengangguran dan kemiskinan yang lahir dibalik pesatnya pertumbuhan GNP, modernisasi dan industrialisasi, serta mencari alternatif pemecahan dengan mengemukakan perlunya berorientasi kepada kebutuhan pokok, kemandirian, pembangunan pertanian dan pedesaan (Marc Nefrin, 1977). Pemberantasan pengangguran dan ketidakmerataan harus merupakan tujuan eksplisit pembangunan. Seiring dengan itu karena mekanisme pasar terganjal oleh ketimpangan dalam pembagian pendapatan, maka ia tidak dapat digunakan sebagai pedoman untuk menetapkan tujuan ataupun prioritas (Ul Haq, 1976). Pembangunan yang berorientasi pada pemerataan dan pemenuhan kebutuhan pokok, kesempatan kerja dan berusaha, pemberantasan kelaparan dan kekurangan gizi, pemeliharaan kesehatan, air bersih dan perumahan dipandang sebagai strategi yang lebih baik bagi negara-negara berkembang pada umumnya.

Seiring dengan perubahan-perubahan pada model dan strategi pembangunan tersebut, maka diperlukan re-orientasi dan perubahan dalam administrasi pembangunan. Pusat perhatian administrasi pembangunan model II berawal pada perkembangan "delivery services system" yang berhubungan langsung dengan kelompok sasaran, pada organisasi lokal dan sektoral, peningkatan kapasitas aparatur pemerintahan lokal, representasi dan partisipasi pemerintah lokal dalam penyusunan rencana dan pelaksanaan kebijaksanaan, serta pengembangan diferensiasi, integrasi, dan saling hubungan antara organisasi yang mantap. Pentingnya organisasi lokal, ditekankan sekali oleh Uphoff dan Esman (1974), yang mengemukakan bahwa negara-negara yang lebih baik organisasinya pada tingkat lokal akan memiliki dukungan yang lebih luas dan berhasil dalam pembangunan.

Sungguhpun maksud dan model pembangunan yang kedua ini adalah pada upaya pemerataan hasil-hasil pembangunan yang berdampak pada kemandirian dan keadilan sosial, namun didalam realitasnya justru menimbulkan banyak ketergantun-

gan pada pemerintah. Kondisi inilah yang mendorong lahirnya pemikiran baru yang lebih berorientasi pada usaha pemberdayaan masyarakat agar mereka lebih mandiri, tidak saja dalam artian ekonomi tetapi juga dalam sikap budaya serta mencuatkan paradigma pembangunan manusia. Lokusnya manusia, dimana masyarakat ditempatkan sebagai pusat pembangunan. Fokusnya, peningkatan kualitas, kesejahteraan dan martabat manusia. Inilah yang menjadi perhatian utama dari model pembangunan III.

Model III, paradigma pembangunan manusia. Model pembangunan yang didasari paradigma pembangunan manusia sangat menekankan pada kegiatan yang penuh tanggung jawab untuk membangkitkan kesadaran dan kemampuan insani (Harmon dan Mayer, 1986), serta berbagai dimensi kualitas lainnya yang melekat pada sumber daya manusia, baik secara individual maupun secara kolektif (UNDP). Korten (1986) sendiri menyebutkan jenis manajemen dan administrasi ini sebagai "community based resources management". Ciri-ciri dari jenis manajemen ini adalah

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

Jadi yang diperlukan bukan pemenuhan kebutuhan pokok dengan mengembangkan "delivery service system" yang non-birokratis, melainkan juga keikutsertaan masyarakat dan kelompok sasaran dalam penentuan apa yang mereka butuhkan dan partisipasi dalam proses pelaksanaannya. Untuk itu perlu dilakukan pembangunan manusia seutuhnya, yang menurut UI Haq (1995) juga berarti dan mempunyai implikasi memperluas pilihan-pilihan manusia. Dalam rangka itu pula dilakukan langkah-langkah pemberdayaan (empowerment), baik dalam arti peningkatan kemampuan masyarakat melalui pelatihan dan penyediaan berbagai akses ekonomi dan sosial, pengakuan atas hak-hak manusia dan masyarakat, serta penyaluran aspirasinya. Mehmet mensyaratkan ketiga hal berikut untuk model pembangunan yang egalitarian, dengan ciri-ciri :

1. produksi dan konsumsi harus memenuhi baik kriteria efisiensi maupun pemerataan dan keadilan,
2. adanya perencanaan dan kebijaksanaan pemberantasan kemiskinan berisikan langkah-langkah konkrit untuk mengatasi berbagai disparitas, dan
3. pembaruan politik yang partisipasi dalam pengambilan keputusan (Mehmet, 1978).

Model IV, paradigma peningkatan daya saing. Menjelang akhir abad 20 dan dalam memasuki abad 21, dunia mengalami perubahan-perubahan mendasar. Runtuhnya ideologi komunisme; berakhirnya perang dingin; pesatnya kemajuan teknologi transportasi, informatika, dan telekomunikasi dalam memperkuat arus globalisasi dan memperluasnya untuk tidak terbatas hanya pada bidang ekonomi, investasi dan perdagangan; tercapainya kesepakatan Marakesh yang berisikan langkah-langkah pembaharuan GATT dan pembentukan WTO, disusul dengan berbagai kesepakatan internasional dan regional lainnya, seperti : AFTA, NAFTA, APEC dan sebagainya, telah mengantarkan manusia dan bangsa-bangsa pada momentum baru dalam perkembangan sejarah umat manusia, sekaligus menempatkannya pada harapan-harapan baru, dan tantangan -tantangan baru pula.

Dalam era globalisasi, kekuatan pasar dirasakan sedemikian kuatnya, sehingga hampir tidak ada suatu negara yang tidak ikut arus akomodasi bekerjanya pasar secara lebih efektif. Tonggak perubahan tatanan perekonomian dunia yang mendasar adalah terbentuknya Organisasi perdagangan dunia (World Trade Organization / WTO). Arus barang dan jasa, menurut WTO harus bebas tanpa hambatan antar negara. Demikian pula halnya dengan lalu lintas faktor produksi, seperti modal dan tenaga kerja. Dengan demikian tidak saja arus barang dan jasa menjadi semakin deras antar negara, tapi juga sumber daya ekonomi seperti tenaga kerja, teknologi dan modal akan mengalir dengan cepat di dan ke berbagai wilayah ekonomi itu.

Globalisasi yang diwarnai liberalisasi perekonomian cenderung mengarah pada hilangnya batas-batas antara negara, paling tidak dihidang perekonomian. Hilangnya hambatan dalam perdagangan antar bangsa (free trade) menyebabkan meningkatnya volume perdagangan dunia. Apabila itu terjadi, produksi lapangan kerja dan pendapatan akan meningkat pula. Antara sekarang sampai tahun 2010, 28% pertumbuhan produksi dunia akan dihasilkan oleh negara-negara berkembang dibandingkan dengan 22% pada akhir dasawarsa 1980-an. Dalam 15 tahun kedepan ini, peran negara-negara berkembang dalam produksi dunia akan meningkat dari 21% menjadi 27%. Berdasarkan perhitungan daya beli relatif, diperkirakan separuh dari peningkatan produksi tersebut akan dihasilkan oleh negara-negara berkembang (sekarang 44%).

Perkembangan yang pesat akan terjadi dikawasan Asia Pasifik, khususnya di Asia. Diperkirakan 40% peningkatan produksi akan dihasilkan oleh kawasan Asia Timur, yang sekarang sudah menguasai 25% dari global output. Hal ini berarti bahwa perdagangan dikawasan ini (intra-regional trade), menjadi sangat penting termasuk perdagangan antar batas negara (cross-border trade), yaitu antara negara-negara bertetangga yang memiliki potensi sebagai pendorong pertumbuhan sub kawasan.

Bersamaan dengan integrasi perdagangan dunia, juga terjadi proses integrasi keuangan dunia. Arus dana terkait dengan proses globalisasi dalam pasar modal internasional, arus dana di negara-negara maju yang sebelumnya hanya berputar-putar diantara negara-negara maju, kini telah mengalir deras ke negara berkembang termasuk ke Indonesia, sebagai bagian wilayah dunia yang mempunyai pertumbuhan dan perkembangan ekonomi yang pesat (emerging market). Derasnya aliran masuk modal internasional, baik melalui investasi langsung dan perbankan maupun pasar modal domestik, akan menjadi tantangan bagi setiap bangsa dan negara dalam men-

gendalikan inflasi, dan menjaga dasar-dasar pembangunan ekonomi. Arus masuk modal tersebut memang sangat bermanfaat. Namun, apabila dasar-dasar ekonomi kita tidak sehat, maka dana tersebut dapat pula lari keluar secara besar-besaran dan serentak. Hal ini akan menggoncangkan neraca pembayaran dan mengancam stabilitas moneter, seperti terbukti dengan terjadinya krisis moneter yang kita hadapi dewasa ini.

Kemampuan negara-negara industri baru untuk memasok modal terutama dalam bentuk penanaman modal langsung (PMA) merupakan kunci keberhasilan mereka. Negara-negara itu bahkan sekarang telah menjadi pengeksport modal yang penting. Pada tahun 1994, 40% aliran PMA di dunia menuju negara berkembang, naik dari 23% pada sepuluh tahun sebelumnya. Pada tahun 2000 hampir separuh (48%) aliran PMA menuju negara-negara berkembang. Berarti pada saat itu bagian negara berkembang mencapai 30% dari seluruh stok PMA, naik dari sekitar 20% pada tahun 1990.

Dalam memasuki era perdagangan bebas tersebut, bangsa-bangsa berupaya untuk mengoptimalkan manfaat dan perkembangan dari *borderless world economy* tersebut, dengan kesadaran yang semakin tinggi bahwa untuk itu diperlukan peningkatan daya saing. Muncul kebutuhan mendesak bagi setiap bangsa untuk meningkatkan daya saing perekonomiannya dalam menghadapi peluang-peluang ekonomi global. Perkembangan tersebut mencuatkan paradigma baru yang dapat kita sebut sebagai "National Competitiveness Paradigm" dalam pembangunan bangsa-bangsa. Hal tersebut mengandung konsekuensi, macam-macam implikasi dan berbagai persyaratan teknis dan kelembagaan tertentu, yang harus dipenuhi manajemen pemerintahan dan pembangunan negara-negara berkembang, bukan saja dalam menghadapi perkembangan internasional tetapi juga dalam hubungan permasalahan internalnya.

Seiring dengan itu, bangsa-bangsa menghadapinya dengan berbagai langkah yang terarah pada peningkatan daya saing melalui transformasi teknologi, peningkatan kualitas sumber daya manusia, penguatan sistem informasi, modernisasi manajemen usaha, pembaruan kelembagaan, *reinventing government*, *bunishing bureaucracy*, deregulasi dan debirokratisasi, pengembangan e-commerce dan lain sebagainya, yang secara keseluruhan mengacu kepada peningkatan efisiensi dan kualitas pelayanan, produksi, distribusi barang dan jasa dalam pasar domestik, regional dan global, yang didukung oleh kemampuan dan keterampilan profesional dalam interaksi budaya dan kegiatan bisnis antar negara.

5. Langkah Strategis

Dari berbagai pilihan konstruksi dalam *Good Governance*, ada beberapa pilihan konstruksi yang dapat dijadikan pengungkit (*leverage*) untuk mengaktualisasikan konsep tersebut dalam penyelenggaraan pembangunan ketenagakerjaan.

1. Partisipasi (*participation*). Perlu ditingkatkan pemberdayaan masyarakat pengusaha dan pekerja agar lebih berpartisipasi aktif dalam pembangunan ketenagakerjaan. Mulai dari proses perencanaan, penyusunan dan formulasi kebi-

jakan, implementasi kebijakan serta evaluasi dari kebijakan yang telah dilaksanakan. Dengan partisipasi aktif, maka ide-ide pembangunan tidak lagi hanya menunggu dari sektor publik, tetapi juga muncul dari sektor pengusaha, pekerja dan angkatan kerja, termasuk ide pembiayaan dan strategi pelaksanaannya. Mereka dituntut berfikir kreatif dan inovatif dalam memperluas lapangan kerja, meningkatkan kualitas sumber daya manusia, mencapai tingkat efisiensi dan efektivitas yang optimal serta memperkuat daya saing global, regional dan sektoral. Pemerintah lebih berperan sebagai *steering rather than rowing*, dalam bentuk regulasi, motivasi dan pengendalian.

2. Desentralisasi urusan dan kewenangan (*decentralization*). Jika pada masa lalu urusan ketenagakerjaan merupakan urusan yang ditangani secara sentralistis, maka dengan konsep ini sepenuhnya menjadi urusan pemerintah daerah beserta segenap masyarakatnya. Setiap daerah perlu inovasi dan kreativitas dalam menciptakan lapangan kerja sesuai dengan potensi dan karakteristik masing-masing. Sehingga setiap daerah memiliki komoditi barang dan jasa unggulan yang spesifik dan berdaya saing. Setiap daerah harus memiliki kemampuan dan kewenangan untuk melakukan kerja sama dengan daerah-daerah lain di dalam negeri maupun di luar negeri, untuk saling memanfaatkan potensi masing-masing demi kepentingan bersama.
3. Penegakan hukum (*rule of law*). Penegakan hukum harus dilakukan dengan secara adil dan tidak memihak. Dalam hal terjadi penyalahgunaan aturan tindakan yang merugikan pihak lain, agar diproses sesuai ketentuan yang berlaku. Seperti merugikan hak pekerja, eksploitasi pekerja anak dan pekerja perempuan, atau tindakan -tindakan yang dapat merugikan institusi perusahaan.
4. Kesamaan visi (*shared vision*). Harus ada visi yang sama dari ketiga domain sektor ketenagakerjaan. Bahwa kerugian bagi satu domain akan berpengaruh pada sistem secara keseluruhan. Untuk itu interelasi dilaksanakan dengan azas kemitraan. Pola fikir visioner ditandai dengan perspektif jauh kedepan, bersifat holistik, komprehensif dan integralistik.
5. Peningkatan kompetensi sumber daya manusia. Sumber daya manusia disini meliputi sumber daya aparatur disektor pemerintah, sumber daya pengusaha serta angkatan kerja dan pekerja. Kompetensi meliputi tiga unsur, yaitu : unsur pengetahuan (*knowledge*) dan keterampilan (*skill*) yang merupakan fungsi kognisi, serta unsur sosio psikologis berupa sikap dan pandangan yang merupakan fungsi afeksi. Peningkatan kompetensi dapat dilakukan dengan cara :
 - Pendidikan dan latihan secara kontinyu dan sesuai tuntutan kebutuhan pekerjaan.
 - Imbalan material yang memadai dalam bentuk upah dan kesejahteraan.
 - Sistem penghargaan dan sanksi (*rewards and punishment*).
 - Peningkatan sikap profesionalisme.

Dengan lima kunci strategi diatas, apabila dilaksanakan secara konsekuen dan konsisten, akan mendorong terlaksananya kriteria-kriteria lain, sehingga terwujudnya Good Governance secara totalitas.

6. Kesimpulan

1. Bahwa sebagai paradigma pembangunan baru dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, Good Governance menjadi salah satu kecenderungan global yang melanda dunia. Paradigma ini dapat diterapkan pada berbagai sektor pembangunan, dan telah menjadi konsensus dalam penyelenggaraan administrasi negara di Indonesia.
2. Dalam aktualisasinya pada sektor pembangunan ketenagakerjaan, dapat diuji melalui analisis lingkungan strategis, dimana ada faktor-faktor yang menguatkan dan faktor-faktor penghambatan dalam implementasinya.
3. Dari hasil analisis ternyata faktor penghambat lingkungan internal dari interelasi ketiga domain memiliki bobot yang lebih besar, seperti : faktor pemahaman, persepsi, kemampuan untuk menjalankan fungsi dan peranan, kecenderungan berfikir sektoral serta kurang berfikir global dan visioner.
4. Aktualisasi Good Governance juga sangat dipengaruhi oleh pilihan paradigma pembangunan yang terpadu antara paradigma pembangunan sosial politik, sosial ekonomis dan paradigma pembangunan administrasi. Dimana model pilihan paradigma pembangunan yang berorientasi pada manusia, serta pilihan paradigma peningkatan daya saing lebih memungkinkan untuk terwujudnya konsep Good Governance. Untuk itu dalam aktualisasi berbagai konstruksi Good Governance, harus dipilih langkah strategik dengan menetapkan beberapa konstruksi sebagai pengungkit (leverage), yaitu partisipasi penegakan hukum, desentralisasi, responsive dan membangun visi bersama (build shared vision).

Daftar Rujukan

- Bellante, Don dan mark Jackson. 1983. *Ekonomi Ketenagakerjaan*. alih bahasa, Wimajaya, K. Liotohe, FEUI, Jakarta.
- Cooper, J. Philip, Cs. 1998. *Public Administration for the Twenty First Century*. Harcourt Brace & Co, Orlando.
- Dun Leavy, Patrick. 1988. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Frederickson, George, H. 1997. *The Spirit of Public Administration*. the Jossey Bass Inc. San Fransisco.
- Hakim, Lukman. 1999. *Kajian Kebijakan Publik*. makalah pada diklat SPAMEN angkatan V kelas E, Jakarta.

- Henry, Nicholas. 1988. *Administrasi Negara dan Masalah-masalah Kenegaraan*. alih bahasa, Luciana Lontoh, Rajawali, Jakarta.
- Kencana Syafii Innu. 1999. *Ilmu Administrasi Publik*. Rineka Cipta, Jakarta.
- Kusumosuwindho, Sisjiatmo. 2000. *Dasar-dasar Demografi*. Lembaga Demografi, FEUI, Jakarta.
- Mac.Millan. Alexander. 1983. *Macro Economics*. the Canadian Conctect, Prentice Hall Inc., Canada.
- Mathis, Robert. L dan John H. Jackon. 2001. *Human Resources Management*. alih bahasa Jimmi Sadeli, Salemba Empat, Jakarta.
- Mustopadidjaja, AR. 1999. *Studi Kebijakan, Perkembangan dan Penerapannya dalam rangka Administrasi dan Manajemen Pembangunan*. FEUI, Jakarta.
- Rosen Bloom, David. H. 1986. *Public and Administration*. Random House, Inc. New York.
- Red Ford, Emmette. 1975. *Ideal and Practice In Public Administration*. University Alabama.
- Scheller, Randal. S dan Susan E. Jakcson. 1997. *Human Resources Management, Positioning for the 21st Century*. Sixth Ed., alih bahasa Nurdin Sobari dan Dwi Kartini Yahya, Gelora Aksara Pratama, Jakarta.
- Siagian, Sondang. 2000. *Administrasi Pembangunan, Konsep, Dimensi dan Strategisnya*. Bumi Aksara, Jakarta.
- Simon, Herbert. A. 1988. *Administrasi Behaviour*. alih bahasa, St. Dianjuy, Bumi Aksara, Jakarta.
- Yasin, Moch. 2000. *Dasar-dasar Demografi*. Lembaga Demografi FEUI, Jakarta.