

# PELUANG DAN TANTANGAN DALAM PEMBANGUNAN INDONESIA

## Permasalahan dan Upaya Mengatasinya

Azhar Kasim\*

**Abstract:** Indonesia is experiencing protracted and multi-dimensional predicaments, and ongoing vicious circles in almost all aspects of societal life. The dynamic of existing political, legal, economic and public administration systems are unable to overcome this problem. In order to break through these vicious circles innovative public policies as leverages are needed. In a democratic system, processes of change are initiated by people at the bottom and go up through the political mechanism to the policy decision makers. In Indonesia, the democratic political process does not work effectively. In reality, the process of policy decision making is still dominated by the ruling elite, therefore, public policy does not reflect the demand of the people but rather the interest of the elite. We need a strong and visionary national leadership for creating and implementing the process of dynamic capability among the people as stakeholders. Dynamic capability is the process of thinking ahead, thinking again and thinking across in order to initiate the process of public policy transformation, especially in the field of a legal system, quality education, and public administration which can facilitate the national development program.

**Keywords:** *Dynamic capability, Thinking ahead, Thinking again, Thinking across, and Dynamic governance.*

### Latar Belakang

Pembangunan Indonesia yang dimaksud dalam tulisan ini adalah upaya perubahan dalam semua bidang kehidupan masyarakat untuk meningkatkan taraf hidup bangsa Indonesia. Pembangunan Indonesia tersebut bersifat multi dimensional dan saling terkait dalam suatu kerangka sistem. Pada satu pihak, kondisi Indonesia sekarang dapat digambarkan sebagai suatu negara yang sudah merdeka selama 62 dua tahun, dan telah mencapai beberapa keberhasilan, seperti sistem pemerintahan yang lebih demokratis dimana partai politik sudah bebas dari kontrol pemerintah. Disamping itu, kesempatan memperoleh pendidikan lebih merata dan kesejahteraan masyarakat lebih baik seperti yang terlihat dari *income per capita* yang lebih tinggi.

Di lain pihak, banyak indikasi tentang terjadinya kemunduran dalam berbagai bidang, seperti, kemiskinan dan kesenjangan sosial yang semakin parah, mutu pendidikan yang merosot, ko-

rupsi yang masih merajalela meskipun upaya pemberantasan korupsi sudah berhasil menyeret sejumlah pejabat pemerintah pusat dan daerah ke pengadilan. Disamping itu, telah terjadi kerusakan lingkungan hidup yang cukup parah, dan sebagai akibatnya telah terjadi banyak bencana seperti banjir, tanah longsor, kekeringan dan kebakaran hutan. Ketenangan masyarakat terganggu karena banyak terjadi tindakan kejahatan, unjuk rasa yang sering diikuti oleh tindakan anarkhis. Keadaan ini bertambah parah karena di berbagai daerah masih sering muncul protes dan demonstrasi yang menuntut pemekaran daerah dan malahan ada indikasi bahwa semangat nasionalisme menjadi pudar.

Kalau disimak lebih cermat, disamping telah terjadi perubahan yang mudah terdeteksi, ada beberapa perubahan yang sulit diketahui (*intangible*) misalnya, ada gejala kemerosotan moral, integritas dan kejujuran di kalangan pejabat publik. Banyak pejabat yang memberi janji-janji kepada rakyat tanpa merasa harus memenuhi janji tersebut. Dengan

---

\*Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia, Kampus Depok, 16424. Telp./Fax. 021-77832066.

perkataan lain, ada gejala ketidak sinkronan antara perkataan dan perbuatan; antara laporan (pertanggung jawaban) dengan fakta yang sebenarnya; adanya sikap yang sangat mementingkan pertanggung jawaban formal (*rule driven*) dari pada mengungkapkan kebenaran materiil. Pola pikir yang dominan dalam masyarakat terutama dikalangan *elite* adalah pola pikir yang *linear*, dari atas ke bawah, hanya mementingkan perencanaan, implementasi, dan *output*. Tidak ada evaluasi terhadap kegiatan atau program pemerintah, sehingga tidak ada mekanisme umpan balik yang sistematis. Dengan perkataan lain, tidak adanya mekanisme siklus administrasi publik yang efektif menyebabkan terhambatnya pembelajaran yang berbasis pengalaman.

Ilustrasi tentang perubahan semenjak kemerdekaan Indonesia tersebut diatas mencerminkan keanekaragaman dan dinamika masyarakat. Pola dinamika ini berulang tanpa arah yang jelas maka terjadilah lingkaran setan (*vicious circle*) sehingga tidak terjadi perubahan yang berarti, seolah-olah hanya berjalan di tempat. Berikut ini adalah beberapa faktor yang saling terkait yang dapat mempengaruhi perkembangan suatu bangsa dan negara.

### **Kondisi Sumber Daya Manusia dan Pendidikan Nasional**

Upaya pembangunan sumber daya manusia telah berhasil dalam beberapa hal seperti pada periode 1960 – 1999: angka kematian bayi menurun dari 159 menjadi 45 perseribu kelahiran hidup; angka buta huruf penduduk usia dewasa menurun dari 61% menjadi 12%; dan angka harapan hidup naik dari 41 tahun menjadi 66.2 tahun Tetapi menurut Indeks Prestasi Manusia (IPM) yang telah disesuaikan agar mampu mengukur dampak krisis moneter 1998, ternyata telah terjadi penurunan IPM dari 1966 (0.690) menjadi 1999 (0.643). Dilain pihak, data statistik tahun 1999 menunjukan masih buruknya beberapa indikator pembangunan manusia Indonesia, misalnya: penduduk tanpa akses terhadap air bersih masih tinggi yaitu 51.9%; balita kurang gizi 30.0%; sedangkan penduduk tanpa akses terhadap sarana kesehatan meningkat dari 14.0% (tahun 1990) menjadi 21.6% (tahun 1999). (BPS-Bappenas-UNDP.2001:5-15).

Hasil pembangunan dalam bidang pendidikan masih jauh dari harapan. Meskipun Indonesia berhasil dalam mengurangi angka buta huruf, tetapi belum berhasil dalam menyediakan pendidikan yang bermutu bagi semua orang. Malahan ada indikasi terjadinya penurunan kualitas pendidikan nasional. Misalnya, pada tahun 1960an angka batas minimum kelulusan ujian negara untuk Sekolah Menengah Atas (SMA) adalah 6.0 dan tidak menjadi masalah karena kebanyakan siswa berhasil lulus. Sekarang pada tahun 2006 dengan angka batas minimum kelulusan hanya 4.25, ternyata banyak sekali siswa yang tidak lulus. Begitu juga mutu pendidikan tinggi di Indonesia ternyata belum memuaskan, seperti tercermin dari ranking universitas dunia yang dibuat oleh *Times Higher Education Supplement* tahun 2007 (pp.1-4), ternyata ranking universitas terbaik di Indonesia berada jauh dibawah ranking universitas yang terbaik di negara-negara di kawasan Asia Tenggara dan Timur. Misalnya, Tokyo University pada ranking 16, University of Hongkong pada ranking 18, National University of Singapore pada ranking 33, Peking University, pada ranking 36, sedangkan universitas dalam negeri yang terbaik adalah Universitas Gajah Mada yang berada pada ranking 360, Institut Teknologi Bandung pada ranking 369, sedangkan Universitas Indonesia pada ranking 395 (pada hal tahun 2006 berada pada posisi 250). Keadaan ini merupakan indikasi bahwa potensi sumber daya manusia Indonesia belum mampu dikembangkan menjadi *able people* sebagai unsur utama dalam pembangunan di semua bidang kehidupan.

### **Kondisi Administrasi Publik**

Banyak keluhan terhadap kinerja administrasi publik Indonesia karena korupsi, pelayanan yang berbelit-belit sehingga tidak memuaskan masyarakat. Kepegawaian negeri yang belum sepenuhnya berdasarkan *merit system*, seperti belum adanya perencanaan pegawai negeri berdasarkan prinsip-prinsip manajemen sumber daya manusia yang modern. Sebagaimana besar rekrutmen dan seleksi belum dilakukan secara terbuka dengan ujian saringan yang objektif, sebagian besar rekrutmen terbatas pada

pegawai honorer yang sebelumnya diterima melalui proses yang tertutup dan sarat dengan KKN (korupsi, kolusi dan nepotisme). Selanjutnya, pengembangan karir belum terencana dengan baik, masih dipengaruhi oleh hubungan yang bersifat patrimonial, serta belum adanya sistem manajemen kinerja yang terintegrasi dengan fungsi manajemen kepegawaian negeri yang lain. Disamping itu, kesejahteraan pegawai negeri juga masih dan jauh dari tingkat yang wajar. Sebagai akibatnya, disiplin pegawai negeri masih rendah dan produktivitas kerja juga rendah. Buruknya kondisi kepegawaian negeri Indonesia menyebabkan kurangnya minat para lulusan yang terbaik dari perguruan tinggi di Indonesia untuk menjadi pegawai negeri.

Meskipun sudah ada petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk pelaksanaan teknis (juknis) untuk semua kegiatan instansi pemerintahan tetapi realitas di lapangan masih jauh dari keadaan yang ideal. Praktek yang lazim dilakukan adalah secara formal mematuhi semua peraturan perundang-undangan yang berlaku, baik yang menyangkut jadwal dan dokumentasi pendukung maupun laporan pertanggung jawaban, tetapi dalam realitas terjadi penyimpangan yang signifikan. Misalnya pertanggung jawaban kegiatan sudah dibuat sebelum kegiatan dilakukan, sedangkan pelaksanaannya dilakukan belakangan (kemudian). Apabila terjadi penyimpangan dalam pelaksanaan, biasanya tidak terdeteksi oleh lembaga pengawas karena fokus pemeriksaan pada pertanggung jawaban formal yang sudah dilakukan sebelumnya.

Menurut laporan *Indonesian Corruption Watch* ternyata instansi pemerintah dalam penegakan hukum, pemberian izin, perpajakan dan bea cukai, DPR, DPRD termasuk yang paling rawan terhadap praktek KKN. Posisi Indonesia pada tahun 2007 berdasarkan *Corruption Perception Index* yang dipublikasikan oleh *Transparency International* adalah no. 143 dari 179 negara yang dinilai, yaitu dengan skor 2.3 (dalam skala 0 yang paling jelek sampai 10 yang paling baik). Berikut ini adalah cuplikan laporan *Transparency International* (2007:1-7), dapat dilihat pada tabel 1 sebagai berikut:

Tabel 1. Cuplikan Sejumlah Negara Menurut *CPI Score* Tahun 2007

| No. | Negara                                      | CPI Score |
|-----|---------------------------------------------|-----------|
| 1   | Denmark, Finland, dan New Zealand           | 9.4       |
| 2   | Singapore dan Sweden                        | 9.3       |
| 3   | USA                                         | 7.2       |
| 4   | Malaysia, South Korea                       | 5.1       |
| 5   | Brazil, China, India, Mexico, Morocco, Peru | 3.5       |
| 6   | Saudi Arabia                                | 3.4       |
| 7   | Bosnia and Herzegovina, Thailand            | 3.3       |
| 8   | Timor-Leste, Viet Nam, Zambia               | 2.6       |
| 9   | Indonesia, Rusia                            | 2.3       |
| 10  | Bangladesh, Cambodia, Papua NG, Venezuela   | 2.0       |

Upaya perubahan (reformasi) administrasi publik yang telah dilakukan selama ini ternyata belum mampu meningkatkan kinerja instansi pemerintah. Pelayanan publik masih belum memuaskan masyarakat karena prosedur yang berbelit-belit, tidak efisien, dan korup. Belum terwujudnya pelayanan publik yang capat dan efisien (*agile process*) merupakan salah satu faktor utama yang menyebabkan kondisi yang tidak kondusif bagi partisipasi masyarakat dalam pembangunan nasional.

### Tantangan Pembangunan

Perkembangan ilmu pengetahuan khususnya teknologi informasi dan komunikasi yang cepat, telah memungkinkan terjadinya globalisasi. Globalisasi telah memungkinkan integrasi yang lebih baik antara negara-negara di dunia sebagai akibat turunnya biaya komunikasi dan transportasi, serta berkurangnya hambatan terhadap arus orang, barang, pelayanan, kapital, ide-ide, dan pengetahuan. Sayangnya hanya negara maju dan kaya yang dapat memanfaatkan dan diuntungkan oleh globalisasi tersebut. Sekarang mulai disadari bahwa globalisasi seharusnya tidak hanya menguntungkan negara industri maju dan kaya, tetapi juga harus dapat bermanfaat bagi negara yang kurang maju dan miskin (lihat: Stiglitz, 2003:252-258).

Merupakan tantangan bagi Indonesia untuk menemukan bagaimana caranya agar globalisasi tersebut dapat dijadikan peluang untuk pembangunan

nasional. Hal ini bukan sesuatu yang mustahil karena sudah ada negara yang dulu dikenal sebagai negara yang sedang berkembang, ternyata mampu menjadikan globalisasi sebagai peluang bagi pembangunan ekonominya, misalnya Korea Selatan dan Republik Rakyat Cina. Kedua negara tersebut dapat memanfaatkan sumber daya asing, seperti menjadikan modal asing yaitu *foreign direct investment* (FDI) sebagai mengungkit (*leverage*) pembangunan nasional, dan mengkaitkan FDI dengan transfer teknologi serta menjadikan kehadiran modal asing sebagai peluang memasuki pasar global untuk menjual berbagai produk industri mereka di luar negeri terutama ke negara asal FDI tersebut. Sekarang ini produk Cina telah menguasai dunia seperti yang tercermin dari surplus perdagangan luar negeri China yang mencapai US \$177.47 miliar pada tahun 2006, dan meningkat menjadi US \$262.2 miliar pada tahun 2007 (Xinhua Jan. 11, 2008:1-4)..

Kegagalan menyikapi globalisasi ini dapat menjadi ancaman yang serius bagi perekonomian nasional. Bayangkan kalau sebagian besar produk dalam negeri tidak mampu bersaing dengan produk impor maka akan banyak industri yang tutup usaha atau mengurangi volume usahanya, dan pada gilirannya akan mengurangi peluang kerja di dalam negeri. Sekarang ini meskipun cadangan divisa Indonesia ada sekitar \$ 58 milyar (Kompas, 4 Maret 2008), tetapi ada gejala meningkatnya ketergantungan kepada utang luar negeri dan barang impor. Sekarang Indonesia tergantung pada impor hampir semua jenis produk, bukan saja impor barang hasil industri dan minyak (*petroleum*), tetapi juga impor berbagai hasil pertanian seperti beras, kedelai, jagung, buah-buahan, daging sapi, daging ayam, dan lain-lain. Hal ini sangat ironis karena sebagian besar penduduk Indonesia bekerja di sektor pertanian tetapi tidak mampu swa sembada bahan pangan. Setiap tahun para petani menghadapi masalah yang sama yaitu, pada masa tanam mereka terpaksa mengeluarkan banyak biaya karena harga bibit dan pupuk naik sampai dua kali lipat, sebaliknya pada masa panen mereka terpaksa menjual hasil panennya dengan harga yang sangat murah. Secara umum bangsa Indonesia telah menjadi bangsa yang konsumtif, sebagai konsumen dari pada sebagai produsen. Keadaan ini tidak menguntungkan karena hanya

kegiatan yang produktiflah yang menciptakan nilai tambah bagi perekonomian.

Kesulitan yang dihadapi oleh bangsa Indonesia menjadi lebih parah karena adanya kerusakan lingkungan hidup termasuk gejala *global warming* yang telah menyebabkan perubahan iklim sehingga sering terjadi banjir, angin ribut (puting beliung) dan kekeringan yang tidak jelas polanya. Bencana alam telah menimbulkan kerugian yang tidak sedikit bagi masyarakat, seperti kerusakan harta benda, kerusakan infrastruktur, terhalangnya transportasi darat, laut dan udara, serta terhalangnya kegiatan pertanian dan perikanan laut.

Ketidakmampuan menghadapi tantangan tersebut dapat berarti hilangnya peluang bagi upaya pembangunan ekonomi, yang selanjutnya dapat menimbulkan berbagai pemasalahan baru seperti bertambahnya pengangguran, kemiskinan dan kesenjangan sosial, yang selanjutnya dapat memicu gangguan keamanan, kerusuhan sosial dan sebagainya. Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa Indonesia sudah terjebak dalam lingkaran setan, malahan kondisi negara dan masyarakat menurun menuju titik *equilibrium* yang lebih rendah.

### **Pilihan Strategi Sebagai Pengungkit Pembangunan**

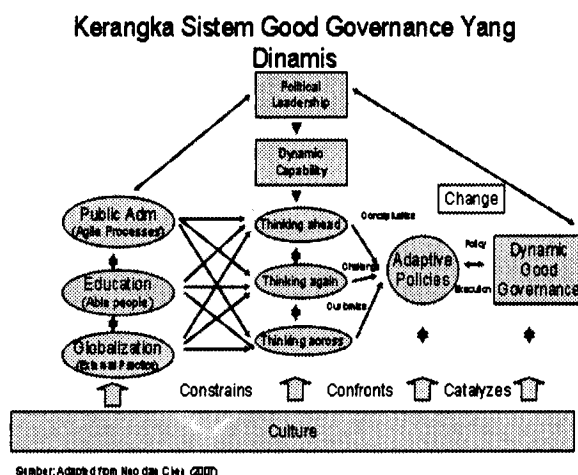
Di dalam negara yang demokratis, modern dan sudah mapan sistem pemerintahannya, setiap warga negara dapat memainkan peranan aktif dalam pembangunan di berbagai bidang kehidupan sehingga tiap bidang (sistem) dapat berkembang ke titik *equilibrium* yang lebih tinggi. Secara teoritis sistem pemerintahan yang demokratis dapat mengerakan dinamika perubahan untuk keluar dari lingkaran setan kemacetan upaya pembangunan. Inisiatif perubahan dari bawah dapat berkembang sampai ke atas dan mempengaruhi kebijakan publik. Hampir semua negara yang sedang berkembang dengan sistem demokrasi yang belum efektif tidak mampu membawa negara dan masyarakatnya keluar dari lingkaran setan ketepurukan di segala bidang kehidupan. Kegagalan upaya pembangunan di negara yang sedang berkembang, disamping disebabkan oleh sistem demokrasi yang tidak efektif, juga disebabkan oleh lemahnya kepemimpinan pemerintah sehingga

upaya perubahan tidak terarah serta mendorong munculnya eforia kebebasan yang dapat menjurus pada tindakan yang anarkhis. Pengalaman sejarah modern menunjukkan hanya sedikit negara yang sedang berkembang yang bisa keluar dari lingkaran setan itu, seperti negara India dan Cina. India adalah contoh negara yang sedang berkembang dengan sistem demokrasi yang mapan sehingga mampu keluar dari lingkaran setan keterpurukan. Sedangkan negara Cina adalah negara dengan sistem pemerintahan yang masih otoriter tetapi mempunyai kepemimpinan yang kuat dan visioner sebagai penggerak perubahan untuk pembangunan negaranya.

Bagaimana mengatasi masalah kesulitan pembangunan nasional Indonesia? *How to cope with these developmental predicaments?* Kalau diamati pengalaman Indonesia selama lebih 62 tahun sebagai negara yang merdeka, ternyata pemerintah Indonesia belum mampu memberi *response* yang memadai terhadap tantangan *multi dimensional* yang sudah merupakan lingkaran setan. Bagaimana caranya agar Indonesia mampu bersaing dalam hal biaya produksi, produktivitas, dan kualitas barang dan jasa yang dihasilkannya? Sistem demokrasi di Indonesia masih belum mapan karena masih terbatas pada kaum *elite*. Keadaan keterpurukan dalam lingkaran setan ini sulit diatasi tanpa adanya keinginan politik dari kelompok *elite* yang berkuasa (*ruling elite*).

Perubahan gradual saja tidak cukup untuk membawa Indonesia keluar dari ketepurukan ini, yang diperlukan adalah perubahan yang inovatif yang mengandung unsur baru dan pemutusan hubungan dengan lingkaran setan keterpurukan. Diperlukan upaya terobosan yang inovatif Osborne and Brown (2005:6) mengatakan: *"Innovation is the introduction of new elements into a public service-in the form of new knowledge, a new organization, and/or new management or processual skills. It represents discontinuity with the past."* Meskipun demikian, setiap upaya perubahan yang inovatif harus memberi dampak yang positif bagi masyarakat, dan bagi anggota masyarakat yang dirugikan harus segera diberi ganti rugi. Siapa yang bisa memulai perubahan yang inovatif tersebut dalam situasi lingkaran setan keterpurukan ini? Hanya kepemimpinan yang kuat dan visioner yang akan mampu

menggerakkan dinamika perubahan masyarakat agar mampu keluar dari lingkaran setan tersebut. Kepemimpinan yang diperlukan adalah yang mampu mengoperasionalisasikan visi dan memimpin upaya pencapaian visi tersebut, serta mampu mencari alternatif strategi yang dapat berperan sebagai pengungkit (*leverages*) pembangunan di berbagai bidang (sektor) kehidupan masyarakat sehingga dapat membangkitkan *internal resources, capabilities*, dan *core competence* (Lihat: Nanus, 1992: 189-224; dan Hamel and Prahalad, 1994: 226-231) pada gambar 1 sebagai berikut:



**Gambar 1. Kerangka sistem Good Governance yang dinamis**

Peranan kepemimpinan yang kuat diperlukan untuk mempelopori perubahan budaya (*value change, paradigm shift* dan inovasi) ke arah yang lebih kondusif bagi penciptaan sistem *good governance* yang dinamis dimana semua unsur masyarakat terlibat dalam proses *thinking ahead, thinking again* and *thinking accross* (*dyanmic capability*). Upaya membangun *dynamic capability* hanya akan langgeng (*sustainable*) apabila didukung oleh sumber daya manusia yang berpengetahuan dengan ethos kerja yang baik (*able people*) dan administrasi publik yang efisien dan responsif (*agile process*) *Dynamic capability* ini diperlukan dalam menciptakan proses *adaptive policies* dalam rangka memilih *strategic leverages* dalam pembangunan nasional (Neo and Chen, 2007: 12-46). Berikut ini adalah beberapa

pemikiran tentang pilihan pengungkit strategis (*strategic leverages*) yang harus dilakukan oleh kepemimpinan nasional, meskipun pilihan tersebut sulit karena bersifat dilematis:

### **Pemberantas Korupsi**

Dalam arti luas korupsi berarti tindakan memperkaya diri sendiri dan atau kelompoknya dengan menyalahgunakan wewenang jabatan yang didudukinya. Korupsi merupakan penghianatan terhadap kepercayaan publik atau amanat yang melekat dengan tugas pokok, wewenang dan tanggung jawab jabatan tersebut. Korupsi menimbulkan biaya ekonomi tinggi yang harus ditanggung oleh masyarakat dan merongrong kewibawaan pejabat dan pemerintah. Apakah upaya penegakkan hukum (*law enforcement*) saja dapat mengurangi praktek korupsi secara signifikan? Pengalaman Indonesia dalam upaya pemberantasan korupsi melalui penegakkan hukum ternyata tidak mampu memberantas berbagai praktek korupsi. Korupsi dalam skala besar seperti kasus BLBI (Bantuan Likuiditas Bank Indonesia) sulit diseret ke pengadilan karena kasus ini merupakan akibat dari keputusan pejabat yang berwenang dalam bidang moneter pada waktu itu sehingga para bankir yang bermasalah terlindung oleh keputusan tersebut. Kelemahan sistem hukum memungkinkan para pelaku korupsi skala besar mempersiapkan payung hukum melalui upaya *rent seeking*. Disamping itu, menurut Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) terdapat sekitar 600 undang-undang yang berbenturan satu sama lain sehingga menyulitkan upaya *law enforcement*. Oleh karena itu, pemberantasan korupsi harus dilakukan secara komprehensif, tidak hanya upaya penegakkan hukum, tetapi juga mencakup perbaikan sistem hukum. Dalam rangka memperbaiki sistem hukum yang berlaku maka perlu dihilangkan tumpang tindih (*overlapping*), dan pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jadi harus ada sinkronisasi antar peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pemerintah Indonesia sekarang lebih mengutamakan penerapan asas praduga tidak bersalah (*presumption of innocent*) dalam pemberantasan korupsi. Para penegak hukum harus membuktikan

di pengadilan bahwa seorang tersangka telah melakukan praktek korupsi sehingga dapat dihukum. Tentu saja pembuktian ini sangat sulit karena pelaku korupsi biasanya sudah melakukan rekayasa dokumen dan laporan pertanggung jawaban kegiatan sehingga secara formal tidak ada pelanggaran peraturan perundang-undangan. Disamping itu, di bidang perpajakan berlaku asas *self-assessment* sebagai dasar penetapan pajak penghasilan., karena itu. jumlah beban pajak seorang wajib pajak tergantung pada kejujuran wajib pajak dalam melaporkan berapa penghasilannya di dalam Surat Pemberitahuan Tahunan (SPT). Kantor Pelayanan Pajak (KPP) biasanya tidak mempermasalahkan apakah penghasilan wajib pajak yang bersangkutan jauh lebih besar daripada jumlah yang dilaporkan dalam SPT.

Selanjutnya, agar sistem hukum yang berlaku di Indonesia lebih berimbang maka perlu diterapkan asas pembuktian terbalik (*presumption of guilt*), sehingga seseorang yang dituduh melakukan tindakan korupsi harus membuktikan bahwa dirinya tidak bersalah. Asas pembuktian terbalik ini paling sedikit harus diterapkan dalam bidang pemberantasan korupsi, pencegahan pencucian uang (*money laundering*), dan pencegahan penggelapan pajak (*tax evasion*). Upaya pemberantasan korupsi bukan hanya tanggung jawab aparat penegak hukum saja, semua orang harus juga mempertanggung jawabkan perbuatan dan harta bendanya. Seperti praktek di negara maju, semua wajib pajak di Indonesia harus dididik untuk jujur dan selalu siap membuktikan bahwa harta bendanya adalah *legal* dan bukan hasil korupsi.

### **Reformasi Administrasi Publik**

Pengungkit strategis yang kedua adalah reformasi administrasi (*administrative reform*) dan pelaksanaannya paralel dengan pengungkit strategis yang pertama yaitu pemberantasan korupsi. Reformasi administrasi mempunyai banyak arti, antara lain sebagai modernisasi dan perubahan dalam masyarakat untuk mempengaruhi transformasi sosial dan ekonomi (Farazmand, 2002:2), dan arti yang lebih spesifik adalah suatu proses perubahan dalam struktur atau prosedur administrasi dalam pelayanan

publik sebab sudah tidak sesuai lagi dengan kebutuhan lingkungan sosial dan ekonomi (Chapman and Greenway, 1984 dalam Farazmand, 2002:2). Kalau dilihat dari perspektif sejarah ternyata pada awalnya (sampai tahun 1970an) pengertian reformasi administrasi lebih menekankan pada *institution building* dan *capacity building* dalam rangka pembangunan ekonomi nasional. Sedangkan pada akhir abad ke 20, konsep reformasi administrasi lebih menekankan pada perubahan peranan pemerintah, pemerintah daerah, dan lembaga publik lainnya dari melakukan sendiri pelayanan masyarakat menjadi lebih memberi kesempatan kepada sektor privat (swasta) untuk melaksanakan pelayanan publik berdasarkan mekanisme pasar (Farazmand, 2002:7-9). Sehubungan dengan privatisasi, Farazmand (2003:x) mengatakan:

*"The central issues of equity, fairness, and market failure are resurfacing as government after government realizes that the lives of the majority citizens, cannot be ignored in favor of few, the powerful particularistic interest group elite."*

Sejalan dengan pemikiran Farazmand, maka dalam makalah ini pendekatan terhadap reformasi administrasi publik diupayakan agar lebih berimbang antara penekanan pada perlunya pemerintah yang kuat dengan pemanfaatan mekanisme pasar (privatisasi) sebagai alternatif penyelenggaraan pelayanan publik yang kompetitif sehingga masyarakat bisa mendapatkan pelayanan yang lebih efisien dan lebih baik kualitasnya. Reformasi administrasi publik harus mampu menciptakan *agile process* dalam pelayanan publik.

Langkah penting dalam reformasi administrasi ini adalah pembenahan kepegawaian negeri sipil. Penerapan sistem merit dengan konsisten mulai dari rekrutmen dan seleksi secara terbuka dan melalui tes seleksi calon pegawai negeri secara obyektif. Prioritas penerimaan calon Pegawai Negeri Sipil (PNS) dari kalangan pegawai honorer yang sudah ada harus dihentikan, penerimaan PNS harus terbuka luas bagi semua orang yang memenuhi persyaratan. Perlakuan yang adil terhadap semua PNS tanpa membedakan suku, agama, jenis kelamin dalam semua urusan kepegawaian. Harus ada standar integritas dan perilaku yang terpuji serta peduli

terhadap kepentingan publik. Selalu memperhatikan efektifitas dan efisiensi penugasan PNS serta peningkatan kinerja melalui pelatihan dan pengembangan. Mempertahankan PNS yang berkinerja tinggi, meningkatkan kinerja PNS yang belum memadai, serta memberhentikan PNS yang tidak mampu dan tidak mau memenuhi standar yang ditentukan. Penerapan sistem kompensasi yang adil dan cukup kompetitif dibandingkan sektor bisnis. Akhirnya, harus ada proteksi terhadap PNS dari tindakan sewenang-wenang oleh atasan. Sehubungan dengan hal ini perlu ada semacam *Merit System Protection Board* yaitu lembaga independen yang berfungsi menjaga pelaksanaan sistem merit dalam kepegawaian negeri sipil. Penerapan sistem merit ini secara implisit termasuk penegakkan disiplin kerja melalui manajemen kinerja pegawai secara modern (Shafritz et al. 1981:46; 220-221).

Langkah selanjutnya adalah peningkatan mutu pelayanan publik melalui upaya yang berkesinambungan. Karena itu, perlu dilakukan evaluasi terhadap proses maupun hasil pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat maupun oleh pemerintah daerah. Hasil evaluasi ini dijadikan umpan balik bagi upaya peningkatan mutu layanan. Jadi ada siklus mulai dari perencanaan, pelaksanaan (*service delivery*) dan evaluasi pelayanan publik di semua sektor pemerintahan. Disamping pelaksanaan pelayanan publik oleh instansi pemerintah perlu diberi kesempatan kepada sektor non-pemerintah untuk terlibat dalam penyelenggaraan pelayanan publik, melalui skema privatisasi seperti *contracting out*, *outsourcing*, *franchising* dan sebagainya. Harus dihilangkan monopoli dalam pelayanan publik baik melalui mekanisme persaingan pasar, persaingan quasi-pasar, atau melalui persaingan non-pasar seperti *benchmarking* (Wegener, 1997:5-7). Keterlibatan sektor bisnis dalam pelayanan publik harus juga melalui proses evaluasi yang sama seperti pelayanan publik yang murni dilaksanakan oleh instansi pemerintah.

### Pengembangan Sumber Daya Manusia

Pengungkit strategis ketiga adalah pengembangan sumber daya manusia yang bersifat lintas sektoral yaitu sektor kesehatan, pendidikan dan



ketenaga kerjaan. Mengingat buruknya kondisi kesehatan masyarakat seperti yang tercermin dalam Indeks Prestasi Manusia (IPM) maka perlu prioritas bagi berbagai upaya peningkatan kualitas kesehatan masyarakat Indonesia.. Pembangunan sektor pendidikan mencakup penyediaan fasilitas pendidikan yang lengkap, guru yang bermutu, kurikulum yang berbasis kompetensi, proses belajar mengajar yang secara metodologis dapat dipertanggung jawabkan, sehingga sistem pendidikan Indonesia mampu menghasilkan lulusan yang bermutu tinggi sebagai *able people*. Khususnya pendidikan tinggi adalah lembaga yang paling bertanggung jawab dalam menghasilkan tenaga kerja yang berpengetahuan atau *knowledge workers*. Tenaga kerja Indonesia harus mampu berperanan sebagai motor dalam pembangunan nasional, mereka harus menguasai pengetahuan, keterampilan, dan sikap (*attitude*) tertentu yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat maju dan modern. Disamping menguasai ilmu pengetahuan dan teknomolgi seperti *information and communication technology*, *genome technology* dan *nano technology*, tenaga kerja Indonesia juga harus mempunyai kepribadian yang terpuji seperti mempunyai integritas dan etos kerja yang tinggi, beretika, tepat waktu (*punctuality*), bertanggung jawab, hemat dan suka menabung untuk investasi.

### Industri dan Perdagangan

Pengungkit strategis keempat adalah penentuan klaster industri (*industrial clusters*) dimana Indonesia mempunyai potensi besar baik sebagai produsen maupun sebagai konsumen. Klaster industri adalah "...a geographical proximate group of interconnected companies and associated institutions in a particular field, linked by communalities and complementarities." (Porter, 1998:1) Misalnya, sektor pertanian, perikanan, kelapa sawit, karet, maritim, minyak (*petroleum*) dan energi. Pemilihan klaster harus sangat selektif, dalam skala besar, dan didukung oleh kebijakan pemerintah yang terintegrasi baik sektor investasi, industri dan perdagangan. Disamping itu, perlu ada kebijakan penunjang seperti kebijakan makro ekonomi dan moneter, kebijakan pembangunan infrastruktur, dan kebijakan kelembagaan (Kotler et al.1997:27-31).

Keunggulan kompetitif dari klaster industri dapat berupa; (1) produktivitas karena terciptanya akses yang efisien terhadap bahan baku (*inputs*) dan tenaga kerja yang dibutuhkan, akses informasi, serta komplementari lintas bisnis; (2) inovasi karena kemampuan menanggapi peluang inovasi dan difusi yang cepat dari hasil pembaharuan; dan (3) pembentukan bisnis baru, terjadi penurunan hambatan (*barriers*) untuk memulai bisnis baru yang sejenis baik bagi dan *entrepreneur* lokal, maupun bagi perusahaan asing. (Porter, 1998:7)

### SIMPULAN

Indonesia sedang berada dalam kesulitan multi-dimensional yang berlarut-larut, dan lingkaran setan keterpurukan di dalam hampir semua bidang kehidupan masyarakat. Dinamika sistem politik, hukum, ekonomi, dan administrasi publik yang ada ternyata belum mampu mengatasi permasalahan ini. Agar bisa keluar dari lingkaran setan keterpurukan ini diperlukan kebijakan publik sebagai pengungkit (*leverages*). Dalam sistem yang demokratis, proses perubahan datang dari masyarakat, dari bawah melalui mekanisme politik sampai ke atas ke para pembuat kebijakan publik. Di Indonesia, proses pembuatan keputusan kebijakan publik masih didominasi oleh kalangan elite sehingga kebijakan yang dibuat lebih berpihak pada kepentingan kelompok elite. Oleh karena itu, diperlukan kepemimpinan nasional yang kuat dan visioner untuk menciptakan dan menggerakkan proses kapabilitas dinamik (*dynamic capability*) dikalangan *stakeholders*. Kapabilitas dinamik merupakan proses *thinking ahead, thinking again*, dan *thinking across* dalam rangka transformasi kebijakan publik sehingga dapat berfungsi sebagai pengungkit penyempurnaan, terutama di bidang hukum, pendidikan, dan administrasi publik agar dapat memajukan program pembangunan nasional.

### DAFTAR RUJUKAN

- BPS-Bappenas-UNDP. 2001. *Menuju Konsensus Baru: Demokrasi dan Pembangunan Manusia di Indonesia*.



- Farazmand, Ali (ed.). 2002. *Administrative Reform in Developing Nations*. Westport, Conn. and London: Praeger.
- Kotler, Philip, Somkid Jatusripitak and Suvit Maesingcee. 1997. *The Marketing of Nations*. New York: The Free Press.
- Nanus, Burt. *Visionary Leadership*. 1992. San Fransisco: Jossey-Bass Publishers.
- Neo, Boon Siong and Geraldine Chen. 2007. *Dynamic Governance: Embedding Culture, Capabilities and Change in Singapore*. London: World Scientific Publishing Co.
- Osborne, Stephen P. and Kerry Brown. 2005. *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*. London: Routledge.
- Porter, Michael E. 1998. "Microeconomic Foundations of Competitiveness: New Learning." A paper presented at Strategic Management Society 18<sup>th</sup> Annual International Conference, Orlando Florida, November 1-4.
- Hamel, Gary and C.K. Prahalad. 1994. *Competing for the Future: Breakthrough Strategies for Seizing Control of Your Industry and Creating the Market of Tomorrow*. Boston: Harvard Business School Press.
- Shafritz, Jay M., Albert C. Hyde and David H. Rosenbloom. 1981. *Personnel Management in Government: Politics and Process*. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Stiglitz, Joseph E. 2003. *Globalization and Its Discontents*. New York: W.W. Norton & Company.
- Times Higher Education Supplement*, 2007
- Transparency International. *Corruption Perception Index*, 2007
- Wegener, Alexander. "Competition between public and private service producers." Paper prepared for the 1997 National Conference for the American Society for Public Administration, July 26-28, Philadelphia, Pennsylvania.