



# Jurnal PENGEMBANGAN BISNIS & MANAJEMEN

**KAJIAN PROMOSI PADA KEMAMPUAN LAYANAN PEMASARAN  
TERHADAP INTENSI BELI KONSUMEN PADA PT. GHI JAKARTA**  
*Boyke Hatman*  
(1-12)

**PENGARUH MOTIVASI TERHADAP KINERJA KARYAWAN  
BRI INSURANCE (BRINS) CABANG SEMANGGI**  
*Wakhyudin & Muhammad Faiz*  
(13-25)

**ULASAN KRITIS ATAS PENDEKATAN MANAJEMEN  
KEBIJAKAN PEMBANGUNAN**  
*Sasli Rais*  
(26-47)

**PENGARUH KOMPETENSI AUDITOR, INDEPENDENSI, DAN PENGALAMAN AUDIT TERHADAP  
PROFESIONALISME AUDITOR DAN IMPLIKASINYA TERHADAP KUALITAS AUDIT  
INSPEKTORAT JENDERAL KEMENTERIAN KELAUTAN DAN PERIKANAN RI**  
*Pandoyo*  
(48-69)

**PENGARUH DISIPLIN TERHADAP KINERJA PEGAWAI PADA DISTRIK NAVIGASI KELAS 1 TANJUNG  
PRIOK JAKARTA**  
*Endro Praponco & Rahmatia*  
(70-84)

**MANAJEMEN KEUANGAN PERAN DAN FUNGSI  
DALAM PERUSAHAAN**  
*Djano Lastro*  
(85-92)

**SELUK BELUK BERBISNIS DI DUNIA MAYA  
(Penjelajahan E-Bisnis dan E-Commerce)**  
*Windarko*  
(93-98)

**PENGARUH UTANG PEMERINTAH, DANA INFRASTRUKTUR,  
ROA DAN DER TERHADAP RETURN SAHAM PERUSAHAAN SUBSEKTOR KONSTRUKSI  
DAN BANGUNAN YANG TERDAFTAR DI BURSA EFEK INDONESIA**  
*Ferstmawaty Tondang*  
(99-112)

**PENGARUH GAYA KEPEMIMPINAN DAN MOTIVASI TERHADAP KINERJA  
KARYAWAN PT. AMANDHA CIPTA WISATA**  
*Jatenangan Manalu*  
(113-128)

**PENGARUH DISIPLIN TERHADAP PRESTASI KERJA  
KARYAWAN PT. OLX INDONESIA**  
*Badrian*  
(129-145)

**PERAN KOPERASI PADA ERA REVOLUSI INDUSTRI 4.0**  
*Nazori Effendy*  
(146-155)



*Jurnal*  
**Pengembangan Bisnis dan Manajemen**

Jurnal Pengembangan Bisnis dan manajemen (Jurnal PBM) diterbitkan oleh Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Pengembangan Bisnis dan Manajemen (STIE PBM) Jakarta. Tujuan diterbitkannya Jurnal PBM adalah untuk sarana komunikasi hasil-hasil penelitian maupun tinjauan atau kajian ilmiah di bidang pengembangan bisnis dan manajemen meliputi : Manajemen Umum, Pemasaran, Keuangan, Produksi/Operasional, SDM, Strategi, Akuntansi, Kualitas dan hal-hal lain yang berkaitan dengan bidang bisnis dan manajemen. Redaksi menerima naskah atau artikel untuk dimuat dalam jurnal PBM namun redaksi berhak merubah naskah tersebut tanpa merubah substansi dari isi naskah.

**PEMBINA**

Dr. Wier Ritonga, SE., MM.

**PENANGGUNG JAWAB / PIMPINAN REDAKSI**

Dr. Yoewono, MM., MT.

**DEWAN REDAKSI :**

Dr. Rita Zahara, SE., MM., Dr. Endro Praponco, MM., Dr. Pandoyo, SE., MM.,  
Wakhyudin, SE, MM., Neli Marita, SE., M. Ak., Sasli Rais, SE, M.Si

**MITRA BESTARI :**

Prof. Dr. Masngudi, APU.  
Prof. Dr. Siswoyo Haryono, MM., M.Pd.  
Prof. Dr. Suliyanto, MS.

**STAF REDAKSI :**

Badrian, SE., MM., Yanna Puspasary, SE., M. Ak.,  
Mustofa, SE., MM., Windarko, ST., MM.

**STIE Pengembangan Bisnis & Manajemen**

**Alamat Redaksi :**

Jl. Dewi Sartika No. 4EF, Cililitan Jakarta Timur  
Telp. 021- 8008272, 8008580, Fax. 021 - 800 8272  
E-mail : [jurnalpbm@gmail.com](mailto:jurnalpbm@gmail.com), [www.stiepbm.ac.id](http://www.stiepbm.ac.id)

**KAJIAN PROMOSI PADA KEMAMPUAN LAYANAN PEMASARAN  
TERHADAP INTENSI BELI KONSUMEN PADA PT. GHI JAKARTA**

*Boyke Hatman*  
(1-12)

**PENGARUH MOTIVASI TERHADAP KINERJA KARYAWAN  
BRI INSURANCE (BRINS) CABANG SEMANGGI**

*Wakhyudin & Muhammad Faiz*  
(13-25)

**ULASAN KRITIS ATAS PENDEKATAN MANAJEMEN  
KEBIJAKAN PEMBANGUNAN**

*Sasli Rais*  
(26-47)

**PENGARUH KOMPETENSI AUDITOR, INDEPENDENSI, DAN PENGALAMAN AUDIT TERHADAP  
PROFESIONALISME AUDITOR DAN IMPLIKASINYA TERHADAP KUALITAS AUDIT  
INSPEKTORAT JENDERAL KEMENTERIAN KELAUTAN DAN PERIKANAN RI**

*Pandoyo*  
(48-69)

**PENGARUH DISIPLIN TERHADAP KINERJA PEGAWAI PADA DISTRIK NAVIGASI KELAS 1  
TANJUNG PRIOK JAKARTA**

*Endro Praponco & Rahmatia*  
(70-84)

**MANAJEMEN KEUANGAN PERAN DAN FUNGSINYA  
DALAM PERUSAHAAN**

*Djano Lastro*  
(85-92)

**SELUK BELUK BERBISNIS DI DUNIA MAYA  
(Penjelajahan E-Bisnis dan E-Commerce)**

*Windarko*  
(93-98)

**PENGARUH UTANG PEMERINTAH, DANA INFRASTRUKTUR,  
ROA DAN DER TERHADAP RETURN SAHAM PERUSAHAAN SUBSEKTOR KONSTRUKSI  
DAN BANGUNAN YANG TERDAFTAR DI BURSA EFEK INDONESIA**

*Ferstmawaty Tondang*  
(99-112)

**PENGARUH GAYA KEPEMIMPINAN DAN MOTIVASI TERHADAP KINERJA  
KARYAWAN PT. AMANDHA CIPTA WISATA**

*Jatenangan Manalu*  
(113-128)

**PENGARUH DISIPLIN TERHADAP PRESTASI KERJA  
KARYAWAN PT. OLX INDONESIA**

*Badrian*  
(129-145)

**PERAN KOPERASI PADA ERA REVOLUSI INDUSTRI 4.0**

*Nazori Effendy*  
(146-155)

# ULASAN KRITIS ATAS PENDEKATAN MANAJEMEN KEBIJAKAN PEMBANGUNAN

**Sasli Rais**

Manajemen, STIE Pengembangan Bisnis dan Manajemen,

E-mail : sasli92@yahoo.com

## **Abstrack**

*Public policy performance is often not good, often being part of the problem rather than solving the problem. Hence the thought developed, that wisdom to reduce regulation and deregulation. Therefore the country's administrative reform is needed, namely planned efforts to improve the functions of the public sector. Policies that address short-term problems are intended to simultaneously address long-term problems and developments. The policy includes the formulation of a clear direction in the direction of development, formulating a mechanism for implementing the policy up to the institution, and detailed procedures so that the policy becomes effective. Then, it must still be developed so that it is accepted and implemented, controlled for improvements and adjustments needed, both formulation and implementation of the policy is difficult to implement because it must resolve differences and interests and trade offs. In implementing policies, functions and institutions are abolished, but some are formed. The implementation is still controlled because of the symptoms of opposing the change and blurring of the translation by the bureaucracy itself.*

*Changes related to administrative procedures, especially governance, have not shown better results. Governance order as a decisive component in carrying out the functions of regulation, service, and empowerment is also still experiencing problems, so that the road seems in place and has not been directed. The indicator is the still high level of public complaints against various policies that are represented by the behavior of government bureaucracies, which are less responsive or policies that tend to overlap, resulting in low public trust in the government. Then there is a lot of misunderstanding because basically wisdom is included in the regulatory function, so there is a strong tendency to regulate everything. It is precisely this over-regulation that causes the bureaucracy to be an obstacle to the enthusiasm of the community to build. The setting function will be meaningful if economic and commercial law is distorted. Wisdom, besides being a basic tool that regulates the existence of guidelines and direction of community activities, also becomes a correction tool.*

**Key words** : Approach, policy management

## **I. Pendahuluan**

Pembangunan sebagai perubahan kemasyarakatan besar dari suatu negara kebangsaan menjadi negara yang lebih

bernilai dan menjadikan hidup yang lebih baik bagi seluruh masyarakat. Perubahan sebagai hasil dari sejarah masa lalu dan pengalaman negara saat ini, yang secara

bergiliran membangun dasar perubahan masa depan. Hal ini mencakup perubahan yang kompleks dalam politik, ekonomi dan sosial yang saling terkait. Meskipun perubahan ekonomi terkadang tampak lebih nyata dan umumnya lebih siap untuk dikuantifikasi, tetapi hanya merupakan satu aspek dari keseluruhan proses. Karenanya komitmen ‘perubahan positif’ tersebut memerlukan aksi efektif yang diarahkan ke arah tujuan-tujuan pembangunan yang diinginkan. Maka di sinilah diperlukan adanya perencanaan pembangunan yang baik dan terarah.

Perencanaan pembangunan adalah proses yang melibatkan arahan rasional dan percepatan perubahan kemasyarakatan menuju sasaran yang ditetapkan. Hal ini mencakup baik perumusan seperangkat keputusan maupun upaya pelaksanaannya. Upaya ini akan menghasilkan umpan balik berupa informasi baru, yang mengungkapkan kesalahan estimasi, kejadian tak terduga, dan kemungkinan baru. Umpan balik ini memerlukan perubahan keputusan awal. Karena keputusan saling terkait, informasi perlu dianalisis dan keseluruhan perangkat keputusan terdahulu diformulasi ulang. Upaya baru dalam pelaksanaan akan dilakukan dengan umpan balik informasi baru selanjutnya, dan lain-lain. Aksi pembangunan dengan demikian merupakan bagian mendasar dari perencanaan pembangunan, yang di sini dilihat sebagai ‘sebuah proses’.

Konsep aksi pembangunan sebagai proses rasional ini memperjelas tiga masalah penciptaan bingkai analitis yang berhubungan secara normatif dengan aksi pembangunan.

1. Aksi pembangunan bersifat *purposif*. Ini berkaitan dengan pencapaian tujuan yang dipilih secara sadar. Inilah tujuan yang menyediakan

dasar, stimulus, dan panduan aksi. Aksi pembangunan berkaitan dengan apa yang ada dan apa yang yang seharusnya sehingga memerlukan panduan normatif untuk mencapainya. Karenanya, bingkai analitis aksi pembangunan harus menyediakan sesuatu yang bersifat *purposiveness*,

2. Aksi pembangunan berkaitan dengan sejumlah hal kompleks yang saling bergantung. Perubahan kemasyarakatan mencakup elemen ekonomi, politik, dan sosial yang saling bergantung secara kompleks. Aksi dirancang untuk mengubah beberapa elemen tersebut yang secara tak terelakkan melibatkan aksi terkait untuk mengubah yang lain. Karenanya, bingkai analitis aksi pembangunan harus memberikan cara memperlakukan saling ketergantungan perubahan masyarakat yang amat banyak dan kompleks tersebut,
3. Aksi pembangunan sebagai sebuah proses, berlangsung sepanjang waktu. Tujuan akhir pembangunan biasanya ditujukan untuk pencapaian beragam poin di masa depan dan untuk mewujudkan tujuan akhir itu harus dilakukan dengan membedakan periode waktu. Di samping itu, aksi ini berlangsung dalam suasana perubahan, dengan dinamika dan ketidakpastiannya sendiri yang mendampingi. Karenanya, bingkai analitis aksi pembangunan harus memperhitungkan dinamika perubahan sebagai sebuah proses sepanjang waktu.

Skema konseptual dan metodologi analitis yang didesain untuk tujuan lain, seperti dalam ilmu sosial tradisional, tidak secara mendasar berurusan dengan dasar

hubungan pada aksi pembangunan; yang nyata, skema dan metodologi tersebut dapat menyedatkan.

Disiplin ilmu sosial tradisional umumnya hanya menolak aspek-aspek tertentu dari perilaku manusia dan cenderung mengelompokkan sekitar penentangan asumsi-asumsi rasionalitas. Segmentasi ini sangat terkenal dan telah menjadi pokok perhatian para ilmuwan sosial untuk waktu yang lama, namun studi pembangunan berurusan dengan pertanyaan-pertanyaan inti tentang batas-batas disiplin seperti, apakah motivasi organisasi dan individu yang diperlukan untuk mempercepat pembentukan modal.

Oleh karena itu, untuk mencapai tujuan aksi pembangunan itu diperlukan adanya pendekatan yang integral. Kebutuhan akan pendekatan yang 'berorientasi aksi dan interdisipliner' terhadap dinamika perubahan kemasyarakatan menjadi semakin dikenali oleh para ilmuwan sosial. David Easton telah mengidentifikasi empat level pendekatan untuk mengintegrasikan disiplin ilmu sosial.

1. Mengumpulkan bersama data dari berbagai disiplin ilmu untuk berhubungan dengan masalah tertentu secara sementara,
2. Mengembangkan program diklat yang berfokus pada masalah sosial, tidak pada disiplin ilmu, dan kemungkinan besar menggunakan metode analitis dari wilayah pengetahuan yang relevan,
3. Melatih orang dari dua atau tiga disiplin ilmu yang terkait dengan harapan agar pendekatan interdisipliner akan berlangsung dalam pikiran mereka,
4. Mengenali bahwa perilaku manusia dapat diabstraksi ke dalam unit

analisis mendasar seperti *gagasan Parsonian* tentang 'aksi' 'psikolog sosial' dan ekonom, 'keputusan', dan antropolog 'fungsi', dan, yang lebih terbaru, 'sistem'.

Pengelompokan tersebut berperan terhadap 'studi interdisipliner', dimana, tiga yang pertama, tidak benar-benar interdisipliner dalam pengertian mengintegrasikan disiplin ilmu secara konseptual, melainkan bersifat multidisipliner, membawa bersama dan menyediakan pertukaran pengetahuan dari sejumlah disiplin ilmu. Hanya level keempat, yang tampak memberikan dasar konseptualisasi tentang perilaku manusia dalam pengertian purposif, dinamis, dan saling ketergantungan.

## II. Landasan Teori

### 2.1. Bingkai Sistem Administrasi Pembangunan

Administrasi pembangunan adalah nama yang kerap diberikan pada cara aksi pemerintah untuk memenuhi peranannya dalam proses mencapai pembangunan. Hal ini mencakup prosedur teknis dan penyusunan organisasi di mana pemerintah mencapai pergerakan menuju tujuan-tujuan pembangunan. Pendekatan sistem memberikan bingkai yang berguna untuk memperlakukan masalah administrasi pembangunan.

Pemerintah di banyak negara berkembang, khususnya pihak eksekutif, berperan dominan dalam mencapai aksi pembangunan untuk alasan teknis, ideologis, dan persyaratan input. Secara teknis, pemerintah sebagai agen yang mampu mengaktifkan banyak perubahan ekonomi, sosial, dan politik yang terlibat dalam pembangunan dengan cara yang

*koheren*. Pemerintah sebagai agen perubahan besar yang dapat diterima berdasarkan alasan ideologis dalam kelompok berpengaruh di sebuah negara. Yang sama penting, dibutuhkan persyaratan input yang massif untuk menciptakan fasilitas transportasi, komunikasi, pembangkitan tenaga listrik, produksi, distribusi, dan sebagainya yang dapat dimobilisasi dan dialokasikan dengan sangat baik oleh pemerintah. Terkadang, pemerintah adalah satunya organisasi dalam sebuah negara yang mampu melakukan itu.

Administrasi pembangunan secara umum sama dengan 'administrasi publik tradisional' dalam kaitannya dengan 'bagaimana pemerintah menerapkan aturan, kebijakan dan normanya'. Perbedaananya:

1. Pada tujuan, ruang lingkup, dan kompleksitas. Administrasi pembangunan bersifat 'inovatif' karena berkaitan dengan perubahan kemasyarakatan yang terlibat dalam pencapaian sasaran pembangunan. Pemerintah berurusan dengan ruang lingkup aktivitas yang luas untuk tujuan perubahan yang diinginkan. Pemerintah tidak lagi berperan sebatas pada pemeliharaan hukum dan ketertiban, penyediaan beberapa layanan publik yang terbatas, dan pengumpulan pajak. Namun, terlibat juga memobilisasi sumber daya dan alokasinya sehingga beragam aktivitas pembangunan dalam skala besar. Diferensiasi penyebaran fungsi dan struktur pemerintah yang luas dan penampakan banyak aktivitas yang sangat spesifik saling bergantung memerlukan tingkat koordinasi yang tinggi.

Hal ini merupakan ikutan dari yang sebelumnya bahwa fungsi keputusan, spesifikasi, komunikasi, dan kendali administrasi dapat mengambil bentuk yang berbeda dalam administrasi pembangunan jika dibandingkan administrasi publik tradisional.

2. J. J. Benelisha mengajukan pemikiran bahwa administrasi pembangunan memiliki ciri 'kontrol loop tertutup' yang mengatur dirinya sendiri, yang merupakan sirkuit yang jelas dan kuat, sedangkan administrasi pemerintah tradisional sebagai 'variasi loop terbuka' yang lemah, karenanya aksi pembangunan yang bertujuan sulit dicapai.

Perbedaan antara administrasi publik dan administrasi pembangunan yang diajukan di atas tergantung pada '*ketidaksepakatan*' yang sama. Inilah yang diklaim sejumlah orang bahwa administrasi publik modern memiliki tujuan dan karakteristik yang ada pada administrasi pembangunan.

Pandangan administrasi untuk pembangunan pendekatan sistem untuk menghadapinya ini membawa kembali pada tiga masalah aksi pemerintah. Masalah itu, yakni:

1. Bagaimana cara memandu aksi pemerintah menuju sasaran pembangunan,
2. Bagaimana sebetulnya memperhitungkan kompleksnya saling ketergantungan perubahan kemasyarakatan,
3. Bagaimana memastikan bahwa administrasi pemerintahan bersifat dinamis dan inovatif.

Aksi pembangunan melibatkan baik mobilisasi SDM, uang dan fasilitas, dan tingkat perilaku dan alokasinya dalam kombinasi yang wajar untuk memenuhi kebutuhan teknis pencapaian sasaran

pembangunan yang spesifik. Kebutuhan ini bersifat teknis dalam pengertian bahwa pengetahuan ilmiah dan profesional menentukan prosedur pelaksanaan aktivitas itu secara rinci untuk pemenuhannya. Karenanya, aksi pembangunan dipandang sebagai sistem 'menyediakan kebutuhan' itu. Seperti dicatat sebelumnya, sistem tersebut akan memiliki output, input, komponen, dan kendala.

*Output sistem* akan menjadi input atau aksi yang memenuhi kebutuhan pembangunan teknis. Pandangan tentang input apa yang diperlukan secara teknis untuk pembangunan cenderung bervariasi dengan latarbelakang profesional dan pengalaman teknis. Tinjauan atas teori dan praktek pembangunan nasional merekomendasikan enam kelompok input yang dibutuhkan: tenaga kerja yang terampil; keuangan; logistik (fasilitas untuk aliran fisik barang dan jasa); informasi (fasilitas untuk transmisi data fisik); partisipasi (individu dan kelompok); dan kekuasaan yang memiliki legitimasi (untuk memberlakukan keputusan).

Bentuk pengetahuan dan pengalaman administrasi publik tradisional mengidentifikasi kebutuhan teknis serupa untuk keberlangsungan dan berjalannya pemerintah, meskipun tidak selalu dalam istilah yang sama. Empat dari kebutuhan teknis yang ada memiliki nama yang sama: tenaga kerja digunakan untuk penyusunan staf; keuangan untuk

penyusunan anggaran; persiapan logistik, untuk pengadaan dan distribusi suplai; dan fasilitas informasi, untuk penyampaian perintah, laporan; dan statistik. Dua kebutuhan teknis yang tersisa, dinyatakan dalam istilah berbeda, yaitu keterlibatan dan komitmen (partisipasi) untuk mendukung aksi pemerintah diperoleh dari karyawan, klien, dan publik melalui beragam perencanaan; dan prosedur pemberlakuan keputusan pemerintah (kekuasaan yang memiliki legitimasi) melalui pendidikan, persuasi, dan penggunaan insentif dan sanksi, termasuk kekuatan fisik.

Enam input ini secara bersama merupakan muatan aksi pembangunan. Namun, setiap input tersebut dengan sendirinya merupakan output dari sebuah sistem hubungan aksi. Tabel 1 merangkum output masing sistem yang diperlukan sebagai input pembangunan nasional. Kebijakan dan program yang dirumuskan dalam perencanaan pembangunan nasional merupakan dasar untuk menspesifikasi kebutuhan teknis output sistem. Kebijakan dan program ini memberikan target bagi kebutuhan tersebut, contohnya tipe, kualitas, jumlah dan penentuan waktu insinyur yang mesti dilatih, direkrut dan dialokasikan sebagai bagian dari aksi pembangunan. Dari target tersebut, dapat dideduksikan prosedur dan fasilitas yang membentuk sistem dan subsistem secara teknis yang dibutuhkan untuk memenuhi target.



**Tabel 1.**  
**Sistem Keluaran Diperlukan sebagai Input untuk Pembangunan**

Sistem	Keluaran
1. Manpower	Jumlah yang tepat dari orang-orang yang terlatih dan terampil ketika dibutuhkan.
2. Finance	Aliran keuangan dari jenis-jenis, dalam jumlah, dan pada saat dibutuhkan.
3. Logistics	Cara fisik barang dan jasa di mana dan kapan dibutuhkan.
4. Information	Pengiriman informasi secara fisik dari sumbernya atau pengirimnya ke tujuan atau penerimanya.
5. Participation	Jumlah dan tingkat keterlibatan dan komitmen individu dan kelompok dalam merumuskan dan melaksanakan keputusan pembangunan.
6. Legitimate Power	Hak dan kapasitas yang disetujui untuk membuat dan menegakkan keputusan pembangunan dengan kekuatan oposisi.

Sumber: Katz, 1983: 123.

Entitas yang cirinya saling berkaitan adalah organisasi atau bagian organisasi.

Input dalam seluruh kesatuan sistem adalah output dari sistem yang lain. Yakni bahwa bahwa input tersebut: tenaga kerja, keuangan, logistik, informasi, partisipasi, dan kekuasaan yang sah yang membentuk output. Hal ini dapat dipandang sebagai matriks input-output bujur sangkar, yang mewakili aliran sumber daya dari sistem ke sistem, yang terkait dengan target rencana dalam dimensi output dan pada input nonsistem dalam dimensi input.

Komponen, atau subsistem secara umum dikombinasikan dalam sistem yang menghasilkan output tersebut. Contohnya, sistem yang menyediakan tenaga kerja terampil mencakup sistem pendidikan formal sebagai salah satu subsistemnya, yang mencakup juga subsistem pelatihan kejuruan dan magang, untuk pelatihan pelayanan pemerintahan, pekerjaan dan rekrutmen, pelayanan masyarakat, dan sebagainya. Setiap output yang lain seperti

keuangan, logistik, informasi, partisipasi, dan kekuasaan yang sah memerlukan sistemnya sendiri, termasuk beragam jumlah subsistem. Sistem dan subsistem yang menghasilkan output yang berbeda memiliki rentang pengetahuan dan keahlian teknis sendiri yang luas.

Unit analisis adalah unit output tertentu, seperti jumlah orang yang terlatih dan terampil dalam jenis tertentu, atau jumlah tipe keuangan tertentu. Hubungannya adalah aliran unit tertentu tersebut dalam atau antara subsistem dan sistem, yakni aliran keuangan, partisipasi, atau informasi. Kendala teknis pada sistem adalah ciri sistem tertentu. Contohnya, hal ini secara teknis memerlukan panjang waktu tertentu untuk melatih seseorang untuk tingkat keterampilan tertentu atau untuk mendapatkan jumlah pendidikan tertentu sebelum memasuki pelatihan universitas. Kendala sosialnya sebagai cerminan lingkungan sosial, termasuk struktur yang dikenal sebagai organisasi.

Fokus aksi untuk menyediakan kebutuhan teknis pembangunan dalam sebagian besar kasus organisasi. Hubungan antara organisasi meliputi tenaga kerja, keuangan, komoditas, sikap dan aliran lain yang merupakan sistem. Hal yakni bahwa bahwa unit-unit komponen sistem aksi teknis adalah ciri atau kualitas organisasi dan hubungan ciri tersebut yang membentuk sistem.

Lingkungan sosial organisasi tersebut adalah internal dan eksternal. Organisasi dapat digambarkan sebagai hubungan sosial yang terpola stabil melalui sejumlah besar orang yang berupaya menyelesaikan tugas yang disepakati. Organisasi harus beroperasi dalam sebuah lingkungan keyakinan, motivasi, kebiasaan, dan keterbatasan masyarakat yang membentuknya dan lingkungan yang sama dalam masyarakat yang lebih besar di mana mereka merupakan bagian darinya.

1. Secara *internal*, orang yang mengembangkan hubungan yang stabil cenderung membangun sistem sosialnya sendiri yang berukuran kecil, yang memiliki dinamikanya sendiri.
2. Secara *eksternal*, hubungan yang terpola itui harus memiliki tingkat konsistensi nilai, sikap, dan lembaga sosial dari sebuah masyarakat yang lebih besar.

Organisasi pemerintah khususnya penting dalam menyediakan kebutuhan teknis pembangunan dengan mempertimbangkan peran dominannya dalam pencapaian pembangunan. Persiapan menyediakan kebutuhan itu meliputi, pembagian tenaga kerja, koordinasi, dan tingkat stabilitas. Oleh karena itu, pemerintah harus membentuk, mengarahkan, dan memelihara organisasi, hubungan individu dan kelompok yang terpola stabil untuk memenuhi persyaratan

tersebut. Hal ini menjelaskan bahwa administrasi sistem harus sering dilakukan oleh organisasi pemerintah.

## **2.2. Pendekatan Sistem dalam Pembangunan Organisasi**

Organisasi merupakan wahana dan entitas unit aksi pembangunan. Organisasi, bersama dengan hubungan lingkungannya disebut 'institusi'. Jika bingkai sistem pembangunan dilihat sebagai pendekatan makro, maka institusi sebagai kesatuan atau pendekatan mikro terhadap studi aksi pembangunan. Kini dapat mengeksplorasi pendekatan sistem terhadap studi pembangunan yang terkait dengan institusi dan, berdasarkan sudut pandang pada aksi pembangunan, cara membangunnya.

Minat yang sadar pada pembangunan institusi cukup baru dan berkembang. Institusi dalam pengertian ini, merujuk pada kombinasi organisasi purposif dan hubungan lingkungannya, definisi berasal dari Philip Selznick:

*Organisasi adalah instrumen teknis, yang didesain sebagai sarana pada - tujuan yang ditetapkan. Organisasi dinilai dalam premis rekayasa; organisasi dapat habis. Institusi, baik dipahami sebagai kelompok atau praktek, dapat sebagian direkayasa dalam hal interaksi dan adaptasi; dan menjadi wadah idealisme kelompok; yang kurang siap untuk habis.*

Institusi merupakan organisasi yang dimasuki nilai individu didalamnya dan untuk lingkungan sosialnya. Institusi juga harus berkaitan dengan sasaran pembangunan. Institusi disini untuk merujuk pada 'organisasi yang membentuk, mendorong dan melindungi hubungan normatif dan pola aksi dan

melaksanakan fungsi dan layanan yang dinilai dalam lingkungan’.

Tumbuhnya minat dalam pembangunan institusi terkait dengan pembangunan. Istilah ‘pembangunan institusi’ dipopulerkan oleh Harlan Cleveland. Istilah ini lebih sering tampil dalam lingkaran pemerintah, bisnis, dan akademisi. Pembangunan institusi didefinisikan sebagai seluruh perencanaan, struktur, dan panduan organisasi yang baru atau dibentuk ulang dengan antara lain: 1) membentuk, mendorong dan melindungi hubungan normatif dan pola aktif, 2) melaksanakan fungsi dan pelayanan yang dinilai dalam lingkungan, dan 3) memfasilitasi asimilasi teknologi fisik dan sosial.

Sejumlah konsep penelitian pemandu yang diusulkan Program Penelitian Antaruniversitas dalam Pembangunan Institusi. Program itu secara tentatif mengajukan tiga kategori analitis dasar:

1. Variabel institusi atau variabel yang menggambarkan perilaku institusi, mencakup subkategori seperti: kepemimpinan, doktrin, program, sumber daya, dan struktur internal,
2. Transaksi, atau pertukaran barang, jasa dan pengaruh, mencakup subkategori seperti: mendapatkan dukungan dan mengatasi resistensi, bertukar sumber daya, membuat struktur lingkungan, dan mentransfer norma dan nilai,
3. Kategori analitis atas kaitan kelembagaan yang merujuk pada saling ketergantungan antara institusi dan pihak relevan dalam masyarakat, mencakup subkategori memudahkan, fungsional, normatif, dan kaitan yang tersebar luas.

Sebuah organisasi yang memiliki ciri kelembagaan. Menurut pandangan ini, jika dapat memenuhi tiga ujian yaitu: 1)

mampu bertahan hidup, 2) organisasi dipandang dengan lingkungannya sebagai mempunyai nilai intrinsik, dan 3) pola perilaku yang terwujud dalam organisasi telah menjadi hal yang normatif untuk unit sosial lainnya. Tentu saja, hal itu bukan kondisi mutlak, hanya dapat dijadikan indikator kelembagaan.

Institusi yang terkait pembangunan dapat dilihat sebagai sebuah sistem. Dengan sendirinya, institusi dapat disimpulkan dalam pengertian empat dimensi pola sistem yang ditekankan pada output, input, komponen, dan kendala.

Output sistem ini memiliki dua aspek.

1. Output teknis, inovasi produk yang diinginkan, fisik dan sosial, yang akan diperkenalkan, didirikan, dan didukung, mencakup teknologi tertentu dan norma dan nilai yang berkaitan,
2. Institusionalitas sistem, mencakup:
  - a. Keberlangsungan sistem institusi dengan cara yang sesuai dengan fungsi inovatifnya,
  - b. Penempatan nilai intrinsik dalam institusi oleh anggota dan lingkungannya, seperti yang diungkapkan oleh otonomi dan pengaruh institusi,
  - c. Keberhasilan institusi dalam menyebarkan pola aksi terhadap unit sosial lainnya. Paduan output ini (citra) biasanya di masa depan, yang menyediakan maksud, tujuan, atau output sistem. Hal ini dapat dibangun sekitar output komoditas atau jasa sederhana, tetapi mencakup nilai, norma, dan sikap serta kondisi lainnya.

Input sistem institusi pembangunan adalah sumber daya fisik, keuangan, dan perilaku manusia yang secara teknis diperlukan untuk menghasilkan output

yang ditetapkan. Enam input yang dibahas di atas, beberapa secara insidental merupakan bagian teknis dari output. Enam input ini tenaga kerja yang terampil, keuangan, logistik, informasi, partisipasi, dan kekuasaan yang sah.

Komponen sistem adalah subsistem hubungan dalam sistem. Unit hubungan ini sebagai aliran output akhir dan menengah dan aliran enam input-aksi yang dibahas sebelumnya. Hubungan pengertian empat fungsi administrasi, yakni pembuatan keputusan, spesifikasi, komunikasi, dan kendali. Hubungan ini merupakan kualitas atau ciri entities komponen, bukan entitas itu sendiri. Entitas adalah individu dan kelompok yang saling berkaitan membentuk subsistem institusi, mencakup subsistem administrasi terutama berorientasi pada pembuatan keputusan, spesifikasi, komunikasi, dan kendali.

Kendala dalam sistem institusi pembangunan adalah kendala yang dibebankan oleh lingkungan berupa parameter, elemen yang nilai atau kondisinya ditentukan terutama di luar sistem. Namun, organisasi adalah institusi yang hubungan dengan lingkungannya sebagai suatu nilai pada masyarakat dan memudahkannya melaksanakan aktivitas pembangunan inovatifnya. Pertimbangan hubungan lingkungan menimbulkan pertanyaan tentang di mana menarik batasan seputar sistem, yakni menentukan pada titik apa, atau berdasarkan kriteria apa membedakan antara sistem dan lingkungannya.

Dalam Konsep Panduan, institusi terbatas pada lima variabel (kepemimpinan, doktrin, program, sumber daya, dan struktur internal); seluruh hubungan yang lain dianggap bersifat eksternal. Dari

sudut sistem, dua arah ditentukan dapat menarik batas-batasL

1. Memasukkan seluruh unsur relevan secara langsung sebagai bagian komponen organisasi subjek. Hal ini mungkin kabur dan membingungkan analisis dengan memasukkan bagian dari banyak organisasi dalam sistem kita,
2. Mengantarkan bersama elemen masalah yang saling terkait untuk analisis, jika dapat diidentifikasi.
3. Pendekatan, menggunakan organisasi formal sebagai sistem kesatuan, tetapi untuk memeriksa hubungannya dengan lingkungannya secara intensif; atau hubungan atau kaitan lingkungan dapat dengan mudah dikelompokkan dalam pengertian dimensi sistem yang baru saja didiskusikan.

Kaitan output melibatkan hubungan sistem dengan individu dan kelompok yang menggunakan output sistem atau menghasilkan output pelengkap, penambah, atau yang kompetitif, juga mencakup hubungan yang melibatkan nilai dan norma yang kompatibel atau kompetitif yang berkaitan dengan output kelembagaan. Kaitan tersebut mempertimbangkan aliran output dan nilai-nilai yang terkait dengan output yang mengkondisikan keinginan dan akseptabilitasnya.

Kaitan input berhubungan dengan aliran sumber daya antara institusi dan lingkungan, yang meliputi enam tipe input yang dicatat sebelumnya.

Kaitan internal atau komponen berhubungan dengan konsistensi hubungan antara dan dalam komponen sistem dengan nilai, norma, kebiasaan, dan sikap individu dan kelompok yang menjalin hubungan, mencakup dukungan dan

mengatasi resistensi terhadap nilai, tujuan, dan hubungan di dalam institusi itu sendiri.

Pembangunan institusi melibatkan pembentukan institusi baru atau transformasi institusi lama untuk mencapai output yang berkaitan dengan pembangunan yang diinginkan. Citra output yang diinginkan berbeda dari citra yang dihasilkan oleh aspek kelembagaan yang ada. Kepedulian dengan pembangunan institusi dengan sendirinya terfokus pada aspek kelembagaan.

Dalam Konsep Panduan, ada tiga uji coba institusionalitas organisasi yang terkait dengan pembangunan yang inovatif: persistensi, nilai berdasarkan masyarakat, dan dampak mengenai norma lingkungan. Ciri ini dapat dipertimbangkan dalam sistem.

1. Persistensi institusi yang inovatif ini dimiliki pada setidaknya dua aspek, yaitu:
  - a. Organisasi perlu dibentuk untuk persisten dalam lingkungan yang ada, yang mencakup kemampuan bertahan,
  - b. Sanggup persisten dalam menghadapi perubahan lingkungan, meskipun dalam bentuk yang berbeda. Menjamin persistensi tujuan sistem perlu dibedakan dari menjaga sistem itu sendiri, meskipun keduanya kerap berkaitan erat. Persistensi tujuan yang inovatif dalam situasi tertentu dapat berarti mengembangkan dan membentuk institusi baru. Contohnya, inovasi dalam distribusi komoditas, institusi dapat berdasarkan atas pembentukan harga pasar, tetapi ketika terjadi krisis, diperlukan institusi baru untuk membentuk prioritas

yang lain sebagai dasar inovasi metode distribusi, contohnya sistem penjatahan. Pemeliharaan sistem kelembagaan asli yang secara substansial tidak berubah dalam menghadapi perubahan lingkungan yang besar dapat jadi tidak berfungsi menghasilkan inovasi-inovasi.

2. Pemompaan nilai masyarakat ke dalam institusi dapat dilihat dalam pengertian kaitan lingkungan atas institusi, yakni, *kaitan output*, yang mencakup norma dan nilai; *kaitan input*, menentukan ketersediaan input dari lingkungan; dan *komponen*, atau kaitan internal, yang menandakan apakah partisipan sistem memandang institusi sebagai memiliki nilai-nilai positif dalam pola budaya mereka sendiri.
3. Institusionalitas dicerminkan dalam tingkatan di mana institusi berpengaruh dalam mempengaruhi nilai dan norma dalam unit sosial lingkungan yang lain, tercermin dalam kondisi dan tingkatan kaitan output, khususnya kaitan yang melibatkan nilai. Pertanyaan tentang bagaimana mencapai institusionalitas, yakni untuk mengatakan, bagaimana membangun institusi, adalah jauh lebih sulit untuk dikomentari.

### **2.3. Pendekatan Manajemen Kebijakan Pembangunan Masa Depan**

Kebutuhan akan aksi pembangunan yang meningkat di negara berkembang dan merekomendasikan bahwa pendekatan sistem mungkin berguna. Pertanyaan yang kini mengemuka adalah apakah potensi pendekatan sistem membantu memahami dan meningkatkan aksi pembangunan dan

bagaimana kegunaan bingkai sistem untuk administrasi pembangunan.

Kombinasi sistem aksi teknis, hubungan sistem-sistem dengan lingkungan sosialnya, ditambah empat fungsi administrasi yang didiskusikan di atas menyediakan bingkai studi yang berguna dan peningkatan aksi pembangunan. Bingkai yang diusulkan berguna untuk studi normatif administrasi pembangunan

1. Bingkai ini menyediakan metode untuk memperlakukan sejumlah besar variabel penting yang berhubungan saling ketergantungan kompleks dalam perubahan kemasyarakatan sebagai sebuah sistem yang saling terkait,
2. Elemen sistem dalam pengertian tujuan sistem sesuai dengan kondisi purposif aksi pembangunan,
3. Dengan memilih elemen sistem dalam pengertian tujuan atau sasaran, membantu mengabstraksi variabel strategis dan hubungannya dari kumpulan detil dalam realitas empiris,
4. Sistem dapat diletakkan dalam pengertian dinamis sehingga berguna dalam kaitan dengan horizon waktu perubahan kemasyarakatan,
5. Definisi sistem yang tidak ambigu dapat membantu memperjelas hambatan terhadap aksi yang efektif dan mengusulkan bagaimana meningkatkan operasi sistem.
6. Potensi kekuatan dalam penggunaan bingkai sistem terletak pada kemungkinan kuantifikasi variabel dan hubungannya, yang dengan demikian menjadikannya terbuka terhadap alat-alat yang ampuh dan perlakuan matematis.

*Bingkai sistem* untuk administrasi pembangunan menyediakan cara yang bermakna dalam menyusun keseluruhan aktivitas yang berkaitan dengan

pembangunan yang rumit. Karenanya berguna sebagai dasar mengevaluasi dan meningkatkan kemampuan pemerintah untuk mewujudkan pembangunan dan titik awal untuk evaluasi normatif atas aksi pembangunan dan dapat membantu dalam menarik pengetahuan dan pengalaman yang tersedia guna mencapai aksi menuju pembangunan.

*Bingkai kerja* berguna juga dalam mengklarifikasi dan merekomendasikan cara berhubungan dengan masalah utama administrasi pembangunan karenanya mobilisasi administrasi umum dan perlakuan atas dilemma, baik untuk mereorganisasi organisasi pemerintah maupun mengaktifkan badan yang baru dan modern sangat penting. Bingkai kerja menunjuk kesalahan logika berpikir dengan mengasumsikan kebutuhan atau kebijakan tentang administrasi pembangunan yang sangat terpusat mengenai banyak dan kompleksnya elemen yang saling terkait diperlukan dan merekomendasikan metode alternatif untuk membangun koordinasi. Bingkai kerja sistem menyediakan panduan yang berguna dalam memelihara fleksibilitas administrasi yang diperlukan untuk berurusan dengan beragam masalah pembangunan. Bingkai kerja dapat juga membantu memberikan panduan membuat strategi peningkatan administrasi hingga mencapai aksi pembangunan yang lebih baik. Hal ini menyoroti masalah, mengusulkan prioritas relatif, dan menyediakan panduan bekerja secara dinamis.

Bingkai kerja digunakan untuk memunculkan serangkaian pertanyaan sistematis tentang kebutuhan teknis dan organisasi pembangunan, mengusulkan untuk berurusan dengan hal tersebut, dan mempertimbangkan beberapa implikasi

untuk membuat strategi modernisasi administrasi.

Tentu saja terdapat banyak masalah dalam menggunakan pendekatan sistem untuk berhubungan dengan aksi pembangunan. Di antaranya, ada *tiga masalah* yang mengemuka.

1. *Masalah Batasan*. Hal ini berarti mampu membedakan antara sistem dan konteksnya, meskipun melibatkan banyak kesulitan. Salah satunya adalah menentukan kriteria apa yang harus digunakan untuk membuat perbedaan. Kriteria utama untuk menentukan sebuah sistem berhubungan dengan tujuannya. Seringkali sulit mendefinisikan aksi pembangunan karena tujuan yang ada tidak terpenuhi atau diperkirakan tidak terpenuhi di masa depan berdasarkan observasi kondisi sesuatu yang lain. Seperti di negara berkembang. Masalahnya kemampuan mendefinisikan citra tujuan secara memadai untuk mampu membandingkan tingkat pencapaian atau kekurangan pencapaian tujuan dan kemudian citra ini berfungsi sebagai dasar yang secara bermakna mengikat sistem.

2. *Masalah Abstraksi*.

Mengabstraksi variabel seperangkat saling ketergantungan merupakan sebuah masalah besar dalam pendekatan sistem karena kesulitan menghubungkan seluruh variabel dalam situasi nyata. Masalah yang kompleks harus disederhanakan dengan memilih variabel utama dan mengujinya untuk meyakinkan bahwa itulah yang terpenting. Mengidentifikasi dan memilih variabel utama terkait dengan pengetahuan tentang subjek tertentu dalam studi. Analisis sistem membantu pertimbangan atas

seluruh elemen masalah yang terbuka, eksplisit, dan dapat diverifikasi. Jika tidak, perlu dilabeli. Namun, masih ada masalah dalam mengidentifikasi, menyeleksi, mendefinisikan, dan mengukur dalam sejumlah variabel dan parameter yang relevan dalam situasi saling ketergantungan yang kompleks itu.

3. *Masalah Konflik dan Ketidakpastian*

Sistem aksi pembangunan berhubungan dengan masalah pencapaian perubahan. Hal ini berarti konflik dan ketidakpastian. Dengan perubahan sebagai sasaran, terdapat batas konflik yang berkembang antara sebagian aksi dalam situasi yang ada. Bagaimana dan atas dasar apa konflik ditangani akan sangat mempengaruhi hasil. Hal ini secara umum diperparah dengan informasi yang tidak memadai, tidak akurat, dan seringkali tidak tepat. Karenanya perubahan dapat terjadi dalam berbagai cara, contohnya bagaimana konflik akan diatasi, dan tidak diketahui bagaimana perubahan akan berlangsung sampai setelah adanya fakta.

Kompleksitas masalah dalam menciptakan dasar normatif evaluasi dan peningkatan administrasi perencanaan pembangunan memerlukan metodologi baru untuk mengumpulkan dan menganalisis data, yang memerlukan dua jalur penelitian, yaitu *deduktif* dan *induktif* yang saling berkaitan dan melengkapi. Keduanya mencakup mobilisasi pengetahuan yang sama, perangkat masalah yang sama, dan panduan aksi dalam dua cara yang berbeda yaitu *diperlukan sebagai dasar peningkatan dan modernisasi kapasitas administrasi dalam suatu negara dan dilakukan bersamaan*

*karena masing-masing menyumbang kepada yang lain.*

*Jalur deduktif* adalah metodologi umum yang dikembangkan untuk menganalisis masalah perencanaan pembangunan, termasuk perumusan dan pelaksanaan, kemudian mendeduksikan prinsip umum. Jalur ini berkaitan dengan pengembangan model dan teknik analitis dan pengujiannya, mencakup studi dan modifikasi atas beragam metode analisis sistem yang diterapkan pada masalah pembangunan nasional. Perhatian khusus perlu diberikan terhadap penggunaan teknik matematis dan statistik.

Belakangan sejumlah teknik dikembangkan dan didesain untuk berurusan dengan sistem variabel besar yang kompleks, di antaranya input-output, pemrograman linier, pemrograman kuadrat dan dinamis, simulasi dan analisis jaringan. Jika teknik matematika dapat digunakan untuk menggambarkan dan mengungkapkan hubungan antara elemen yang berbeda dalam sebuah sistem dengan akurasi yang memadai, dapat memprediksi hasil dalam situasi yang berbeda dan diolah dengan beragam cara sampai ditemukan solusi yang diinginkan. Sistem yang sebenarnya kemudian dapat dimodifikasi dengan gangguan minimal.

Potensialitas pendekatan sistem juga dapat dieksplorasi dengan mengakumulasi studi tentang komponen subsistem dalam sistem aksi pembangunan. Sebagian besar sistem yang bekerja hingga saat ini adalah sistem yang terbatas dan unit mikro. Mengumpulkan dan mengembangkan studi tersebut akan membantu menyoroti metodologi dan memberikan dasar yang lebih baik dalam mendefinisikan sistem. Penelitian deduktif ini akan membantu dalam mendefinisikan variabel dan

metodologi yang digunakan dalam pendekatan induktif.

*Jalur induktif* mencoba menarik prinsip umum dari studi kasus tertentu, meliputi studi masalah pengelolaan perencanaan pembangunan nasional di suatu negara.

Analisis dan konseptualisasi prinsip umum harus mencakup realitas, masalah, dan kemampuan negara. Akibatnya, persiapan studi kasus harus dilakukan secara simultan dengan analisis deduktif sehingga dapat berkontribusi pada konseptualisasi. Sebaliknya, persiapan analisis suatu negara tergantung pada bingkai kerja umum atas analisis. Dengan demikian, pandangan yang didapat dari masing jalur dapat tersedia untuk pekerjaan di tempat yang lain.

Dalam analisis akhir, pembangunan harus berlangsung di suatu negara. Hal ini memerlukan pengetahuan yang memadai atas kekuatan dan kelemahan perencanaan suatu negara untuk mengizinkan penyerapan rencana pembangunan yang layak dan memberikan dasar program peningkatan kemampuan.

Studi, penelitian, dan presentasi pengetahuan yang relevan tentang administrasi aksi pembangunan harus dipertimbangkan sebagai rangkaian perkiraan atau tahapan. Tahapan melibatkan pengumpulan dan analisis pengetahuan yang siap tersedia sebagai dasar tindakan segera dan definisi pengetahuan jika diperlukan studi dan penelitian lebih lanjut. Karena tersedianya pengetahuan dan pemahaman yang meningkat, pengetahuan tersebut dimasukkan dalam perkiraan berikutnya. Pendekatan sistem diperlukan dengan alasan:



1. Sejumlah kemajuan langsung dalam aksi pembangunan merupakan hal esensial di banyak negara,
2. Cara terbaik untuk mengidentifikasi batas pengetahuan perencanaan pembangunan saat ini adalah meninjau dan merakit pengetahuan yang ada,
3. Merencanakan penelitian tambahan, jangka pendek dan jangka panjang, keduanya mengalir dari definisi masalah dan kebutuhan, dan dari pengoperasian pengalaman dengan pengetahuan yang ada.

Pendekatan sistem, menawarkan antara lain:

1. Potensialitas membantu studi dan peningkatan aksi pembangunan,
2. Cara menjembatani kesenjangan antara beragam teori disiplin ilmu pembangunan dan operasi empiris,
3. Memberikan bingkai kerja konseptual yang sama bermakna, baik pada level makro maupun mikro,
4. Bukti kegunaan yang langsung. Namun, jelas bahwa perlu dilakukan lebih banyak lagi penelitian dan uji coba.

### III. Metodologi

Metode penulisan ini dengan menggunakan penelitian *desk study* melalui telaah dari berbagai sumber data sekunder dari berbagai referensi dokumen yang berkaitan dengan kebijakan manajemen pembangunan dan dilakukan deskriptif analisis.

### IV. Hasil dan Pembahasan

#### 4.1 Kritik Arah Manajemen Kebijakan Pembangunan

Dalam perkembangannya, alur pemikiran administrasi pembangunan

tidak berjalan tanpa kritik. Namun kritik lebih bersifat pada arah perhatian administrasi pembangunan yang oleh para pemikir kritik dirasakan belum mendapat penelaahan yang memadai. Bahkan dasarnya kritik itu memperkuat alasan administrasi pembangunan.

Ada empat kritik yang akan dibahas di sini. *Pertama*, dari B.B Schaffer (1969), pernah mengajukan pertanyaan, apakah yang dilakukan *development administration* tidak sama dengan *public administration*. Namun demikian akhirnya ia sendiri menunjukkan perbedaannya.

*“Kegagalan dalam pelaksanaan program-program pembangunan berlangsung, dan yang kedua bahwa perhatian terhadap reformasi dalam administrasi internal saja – dengan pengembangan administrasi – tidaklah memadai. Itulah jantung dan inti gerakan administrasi pembangunan; kesulitan perubahan dan ketidakmemadaan dalam peningkatan administrasi.”*

Kemudian ditemukan *deadlock*, karena kenyataannya administrasi pembangunan banyak yang tidak berjalan, contoh di bidang bantuan teknik dan *community development*. Kalau pembangunan berjalan pun, disebabkan karena dukungan atau bekerjanya variabel lain yang bukan administrasi, misalnya melalui *community organization*.

Tetapi alasan bagi administrasi pembangunan tetap ada, walaupun ia kemukakan ‘pelajaran yang sesungguhnya adalah bahwa administrasi pembangunan hanya bekerja dalam kaitannya dengan faktor perubahan lainnya’. Ini memperkuat pendekatan multidisiplin administrasi pembangunan. Memang benar, demikianlah seharusnya.

*Kedua*, Betram Gross (1972), melihat administrasi pembangunan sebagai bagian dari rangkaian perencanaan pembangunan –administrasi-implementasi. Namun, disinilah kritik Gross, bahwa perencanaan pembangunan adalah perencanaan ekonomi saja, perencanaan pembangunan merupakan kegiatan ekonomi sehingga perencanaan pembangunan banyak mengalami kegagalan. Misalnya orientasi GNP (*gross natinal product*) tidak memecahkan masalah pembangunan, seperti kesenjangan sosial, kemiskinan, pengangguran yang malah bertambah, dan masalah lingkungan.

Gross menunjukkan kekakuan perencanaan dari atas, termasuk birokrasi pelaksanaannya karenanya mengajukan arah perhatian pertimbangan administrasi pembangunan, melalui:

1. perencanaan dan administrasi yang partisipatoris,
2. pengembangan kelembagaan masyarakat, maksudnya penggunaan kelembagaan perubahan. Bukan menggunakan birokrasi yang formal, tetapi organisasi pembangunan,
3. mengurangi tinggi piramida birokrasi, yakni pendekatan akses kebijakan dengan rakyat yang dilayani.
4. perlu upaya '*removing the causes of corruption*' sebagai '*development administration as social learning* dengan menolak kekakuan lembaga, terus disempurnakan sambil dilaksanakan.

Pada dasarnya administrasi pembangunan menerima dimensi yang lebih luas dari '*economics*' untuk diperhatikan. Dewasa ini banyak diantara kritik Gross tersebut yang sudah ditampung dalam

perkembangan alur pemikiran administrasi pembangunan yang lebih akhir.

*Ketiga*, David Fashole Luke (1986), kritik diarahkan antara lain pada:

1. Beberapa tema pokok yang ditelaah oleh komunitas administrasi pembangunan dengan memusatkan perhatian pada masalah masyarakat. Administrasi pembangunan di negara pasca-kolonial mewarisi birokrasinya itu yang lebih menyediakan pemerintahan yang baik melalui struktur administrasi terinci rasional yang dilaksanakan masyarakat peralihan yang memiliki ciri terkait dengan patrimonialisme. Hal ini masih diwarisi pada masa setelah negara tersebut merdeka. Salah satu masalah utama administrasi pembangunan adalah kesulitan dalam mengusahakan perubahan.
2. Kemampuan untuk menciptakan kondisi masyarakat agar turut melibatkan diri dalam proses perubahan itu, bukan dilibatkan. Mungkin istilah sekarang bukan mobilisasi, tetapi partisipasi. Untuk ini, membangun kapasitas administratif sebagai bagian dari proses pembangunan. Sistem administrasi pembangunan yang dibangun, kurang peka dan dapat dipertanggungjawabkan pada masyarakat. Sistem perencanaan dari atas dan *proliferasi* struktur administrasi yang terpusat dikritiknya. Oleh karena itu, agar sistem administrasi responsif dan dapat dipertanggungjawabkan. Salah satu medianya adalah desentralisasi, bukan hanya kepada unit administrasi pada tingkat lokal, tetapi juga kepada lsm (lembaga swadaya masyarakat).
3. Kritiknya terhadap administrasi pembangunan adalah agar administrasi

pembangunan lebih memihak pada keadilan. Salah satu pernyataannya dapat mencerminkan orientasi yang dikehendakinya dalam administrasi pembangunan yaitu *suatu kecenderungan yang dapat diidentifikasi administrasi pembangunan memunculkan berbagai implikasi yang sangat nyata bagi pengelolaan pembangunan dalam keadaan pasca-kolonial –yaitu pemahaman bahwa proses perubahan yang mandiri dan sinambung diperlukan melalui keterlibatan kelompok sasaran dalam pelaksanaan program yang diarahkan untuk menangani kemiskinan.*

Kritik keempat, lebih sebagai perkembangan pemikiran yang dikemukakan oleh David Korten (1983), Moelyarto dan Sofian Efendi (1986). Pemikiran itu kurang lebih sebagai berikut: administrasi pembangunan sebagai administrasi negara –yang melakukan peran sebagai pendorong proses perubahan- mungkin akan lebih menekankan pada aspek mendorong (inducing), yakni menggerakkan proses perubahan dalam masyarakat. Teknologi kebijakan yang dipakai sering dapat *counter productive*, dalam arti tidak menimbulkan inisiatif tetapi malah ketergantungan. Di sinilah makna dari uraian Korten tentang ‘orientasi kepada masyarakat’. Pada pokoknya kebijakan membangun kemampuan keswadayaan dan keswakarya masyarakat.

Ada juga suatu penilaian perkembangan terhadap administrasi pembangunan secara kritis yang diberikan oleh Kenneth Davey (1986), mengulas kembali tentang partisipasi, perencanaan dan penganggaran, koordinasi dan peranan pemerintahan lokal sebagai fungsi administrasi pembangunan.

Davey mengemukakan tiga kritik terhadap administrasi pembangunan, antara lain:

1. Apakah ada dikotomi antara administrasi tertib hukum dengan administrasi pembangunan. Akhir-akhir ini administrasi tertib hukum dirasa penting di negara berkembang. Bahkan pada umumnya apa yang dilaksanakan administrasi pembangunan bersifat menata dan mengatur. Bahkan pembangunan tersebut tidak akan berjalan tanpa masyarakat yang tertib hukum. Dapat diinterpretasikan bahwa administrasi tertib hukum termasuk menjaga stabilitas upaya pembangunan. Memang tidaklah dapat dilakukan pemisahan yang tajam, misalnya pemeliharaan pun merupakan bagian dari upaya pembangunan. Apabila administrasi negara sudah diarahkan untuk mendorong hukum masuk dalam bagian upaya administrasi pembangunan perubahan, maka administrasi tertib,
2. Kritik dari kiri yaitu kritik tertuju pada konsep pembangunannya, dimana modernisasi yang dituju administrasi pembangunan. Tujuan administrasi negara *for what* dipertanyakan menjadi *for whom*. Hal ini disebabkan perubahan tampaknya mengaksentuasi tatanan, kelas dan perbedaan kesejahteraan. Kecenderungan kedua yang dirasakan adalah ketergantungan negara-negara miskin terhadap negara-negara kaya, diperlancar dengan bantuan dan investasi resmi oleh perusahaan-perusahaan multinasional, seperti ditunjukkan dengan tumbuhnya hutang di kebanyakan negara berkembang. Analisa ini kurang lebih sama dengan yang dipakai oleh andre g. Frank

(1986). Sebab, dasar pemikiran kritiknya adalah bahwa birokrat itu tidak netral,

3. Kritik dari kanan, yaitu pelaksanaan administrasi pembangunan, dimana pengaruh pemerintah tidak memajukan pembangunan, justru menghambat karena banyaknya intervensi dan pengeluaran negara. Hal tersebut terjadi karena administrasi negara yang ingin dikontrol dan tertib secara berlebihan sehingga justru belum berorientasi pembangunan. Disini diperlukan debirokratisasi dan regulasi.

Bagaimana pun, apa yang dikemukakan Davey dalam penilaiannya mengenai perkembangan administrasi pembangunan patut menjadi perhatian bersama.

Berbagai pandangan kritik tersebut perlu untuk diperhatikan. Namun sekali lagi, penelaahan dan praktek manajemen administrasi pembangunan perlu dianalisa benar dalam konteks sosial masyarakat negara tersebut, bahkan pada kondisi lokal.

#### **4.2 Administrasi Pembangunan sebagai Manajemen Kebijakan**

Dengan mengikuti alur pemikiran dalam ilmu administrasi negara yang berorientasikan untuk lebih memahami transformasi sosial dan mendukung pembangunan, kemudian secara sepintas melihat perkembangan alur pemikiran administrasi pembangunan di Indonesia, maka bagaimana administrasi pembangunan lebih dilihat dari konteks Indonesia.

Dalam alur pemikiran, dilihat administrasi pembangunan sebagai manajemen kebijakan (program dan kegiatan) pembangunan nasional, baik manajemen analisa dan perumusan,

pelaksanaan, pengendaliannya maupun pengawasan dan *accountability* nya. Disini, diusahakan suatu konstruksi pemikiran konteks pembangunan nasional Indonesia.

Untuk membahas administrasi pembangunan sebagai manajemen kebijakan di Indonesia, ada beberapa dasar pemikiran yang harus dipegang yaitu:

1. Penegasan masyarakat bangsa sejak tahun 1983, yaitu bahwa pembangunan nasional merupakan pengamalan Pancasila. Landasan dan tujuan-tujuan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sudah dirumuskan bersama. Landasannya adalah Pancasila dan UUD 1945, sedangkan tujuannya adalah perwujudan cita-cita nasional seperti tercantum dalam Pembukaan UUD 1945.
2. Penyelenggaraan bernegara, berpemerintahan berpegang pada UUD 1945, yaitu sistem pemerintahan negara dengan tujuh kunci pokoknya.

Namun berdasarkan dua pegangan tadi, masih luas wilayah permasalahan manajemen kebijakan dalam pembangunan masyarakat bangsa Indonesia yang sedang melaksanakan pembangunan nasional. Kondisi, potensi, dan permasalahannya maupun alternatif pemecahannya terbuka luas bagi berbagai pemikiran, baik didasari keprihatinan maupun kepentingan. Pusat kekuasaan, pengaruh, dan pengambil kebijakan tidak serupa dengan pusat kewenangan formal. Disinilah, wilayah peranan manajemen kebijakan itu.

Pada hakikatnya upaya pembangunan nasional dapat dilihat dari dua sisi, yaitu *sebagai upaya melakukan perubahan struktural yang mendasar dalam jangka panjang* dan *sebagai upaya menang-*

*gurangi gejolak sosial ekonomi jangka pendek.*

Mengenai perubahan struktural jangka panjang, misalnya perubahan struktural ekonomi yang lebih seimbang antara sektor pertanian dan sektor industri, upaya mengurangi kesenjangan sosial antara yang kaya dan yang miskin, terutama dengan mengangkat tingkat kehidupan mereka yang berada dalam kemiskinan mutlak: usaha meningkatkan kualitas SDM (sumber daya manusia), mengatasi masalah kecemburuan sosial dan mengembangkan keserasian sosial, terutama dengan adanya urbanisasi yang meningkat. Kemudian, baik usaha perubahan, struktural jangka panjang, tetapi juga sekaligus dalam rangka upaya menanggulangi gejolak jangka pendek adalah mengurangi ketergantungan pada sumber dana dari minyak bumi dan meningkatkan ekspor non migas. Sedangkan, mengenai upaya menanggulangi gejolak jangka pendek misalnya meningkatnya *debt burden* pada suatu ketika, atau serangan hama padi yang dapat mengganggu tingkat produksi. Ini hanya sekedar contoh. Dengan meningkatnya pelaksanaan pembangunan nasional. Meningkat pula keluasan dan kerumitan masalah pembangunan yang memerlukan penanganan kebijakan, bahkan banyak yang terjadi sebagai akibat dari hasil pembangunan itu sendiri.

Kebijakan yang dirumuskan dan dilaksanakan itu ada yang dapat dituangkan dalam rencana ataupun kebijakan lain yang seharusnya konsisten satu sama lain. Oleh karena itu, sebenarnya apa yang dijadikan kriteria dasar dan *frame of reference* bagi kebijakan itu dalam administrasi pembangunan sebagai manajemen kebijakan pembangunan di Indonesia,

maka pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya menuju terwujudnya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi, dan stabilitas nasional yang sehat dan dinamis yang menjadi tujuannya.

Banyak kritik dilontarkan pada administrasi pembangunan, yang mempertanyakan mengapa bukan 'keadilan sosial' yang jadi kriteria. Dalam hal ini, 'keadilan sosial' memang sangat penting, tetapi tidak hanya itu, sebab negara seperti Indonesia jelas masih perlu juga peningkatan kapasitas membangun. Dalam masa pembangunan, Indonesia berusaha menciptakan landasan yang kuat untuk dapat tumbuh dan berkembang atas kekuatan sendiri menuju terwujudnya masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila, membangun kemampuan, membangun yang berkeadilan karena pembangunan merupakan suatu transformasi sosial, hal itu tentu berjalan tidak tanpa gejolak. Apabila tidak hati-hati bahkan dapat menghilangkan hasil pembangunan sebelumnya.

Dengan demikian, administrasi pembangunan sebagai peranan administrasi negara sebagai agen pembangunan, berusaha melakukan perubahan yang bersifat *capacity building*, transfer teknologi, transformasi nilai yang kondusif untuk pembangunan, serta mendorong dan merangsang kegairahan swadaya membangun masyarakat dengan kriteria dasar tujuan pembangunan..

Manajemen kebijakan pembangunan dapat dibagi dalam tiga bidang, yaitu:

1. Manajemen analisa dan perumusan kebijakan pembangunan,
2. Manajemen pelaksanaan dan pengendalian kebijakan pembangunan,
3. Manajemen pengawasan kebijakan pembangunan.

Suatu format formal, di mana administrasi pembangunan berfungsi sebagai manajemen kebijakan yang dilaksanakan di Indonesia. Format formal ini tetap penting untuk memahami konteks politik. Matra sentral yang membedakan kebijakan publik, bahwa kebijakan publik itu merespons dan mengekspresikan sistem politik yang bekerja di dalam

masyarakat (Margulies, 1974). Tentu saja sistem politik bukan hanya yang formal, namun juga memahami perilaku dan budaya politik yang ada.

Kerangka dan format formal administrasi pembangunan sebagai manajemen kebijakan di Indonesia sebagaimana yang terdapat dalam bagan berikut ini.

**Tabel 2.**  
**Administrasi Pembangunan sebagai Manajemen Kebijakan**

<p><b>1. Kelembagaan</b></p>	<p>1. Proses pendataan dan statistik. Monografi pusat-pusat data dan statistik. 2. Proses kajian dalam lembaga kajian, pusat studi strategik, pusat kajian kebijakan atau di lembaga perencanaan; 3. Proses perencanaan dalam lembaga perencanaan dan koordinasinya;</p>	<p>1. Dalam rencana atau kebijakan pendukung rencana, contoh: APBN atau kebijakan devaluasi; 2. Dalam fungsi pengaturan yang lain. Contoh: UU perindustrian atau kebijakan proteksi melalui tarif (bea masuk) atau non tarif <i>barriers</i> (pengimpor tunggal, kuota). Disini, tampak bahwa kebijakan perindustrian sangat erat kaitannya dengan kebijakan perdagangan (<i>industrial and trade policy</i>).</p>	<p>Kebijakan Pembangunan</p>
<p><b>2. Kepegawaian</b></p>	<p>4. Proses penyusunan fungsi pengaturan yang lain. Umumnya koordinasi oleh lembaga yang paling fungsional membidangi substansi pengaturan, 5. Pengambilan keputusan kebijakan dalam <i>decision centres</i>, 6. Proses perencanaan dan pengendalian kebijakan oleh lembaga-lembaga yang operasional sesuai fungsinya;</p>		
<p><b>3. Ketatalaksanaan</b></p>	<p>7. Proses pengawasan dan pertanggungjawaban kebijakan dalam sistem konstitusional, hukum dan pengawasan fungsional.</p>		

Sumber: Bintoro, 1986: 1974.

Namun kenyataannya, manajemen kebijakan lebih rumit dan lebih sulit. Setiap permasalahan dan kebijakan dalam pembangunan mempunyai anatominya masing-masing, baik dalam jaringan peran perumusan dan pengendalian keputusan maupun dalam pelaksanaannya. Kecuali itu, alur administrasi pembangunan sebagai manajemen kebijakan diperlukan pemahaman terhadap konteks substantifnya agar lebih baik dalam melakukan deskripsi, prediksi, dan preskripsinya (Bintoro, 1986: 75).

Ambillah contoh masalah struktural jangka panjang. Indonesia pernah jauh dari kemampuan produksi beras untuk memenuhi kebutuhannya, bahkan waktu itu merupakan negara pengimpor beras terbesar di dunia. Dari sudut landasan ekonomi yang kuat, baik dari segi keswadayaan maupun pengeluaran devisa dapat dihemat untuk keperluan pembangunan, semuanya menunjukkan keharusan untuk menanggulangnya. Maka secara logis diambillah kebijakan untuk meningkatkan produksi beras. Namun kebijakan itu harus pula bertumpu pada paradigma dasar pembangunan, Peningkatan produksi bukan hanya dalam rangka menunjang laju pertumbuhan ekonomi saja, namun juga dalam rangka pemerataan, dimana kebijakan dimaksud harus sekaligus meningkatkan mutu hidup petani secara layak dan keswadayaannya. Kebijakan stabilitas diupayakan melalui sisten cadangan, harga dasar, dan operasi pasar sekaligus sebagai sistem perangsang. Kebijakan tersebut didukung dengan berbagai program dan kegiatan pembangunan.

Administrasi pembangunan -sebagai manajemen kebijakan- mengendalikan, mengadakan evaluasi, dan revaluasi pelaksanaan kebijakan. Demikian pula

melalui pengawasan pembangunan, dilakukan perbaikan kebijakan dan sistem program. Melalui peranan pemerintah sebagai *agent of change*, diusahakan peningkatan kemampuan, transfer teknologi, transformasi nilai (cara ekonomi dan teknik budidaya) partisipasi kearah keswadayaan dan keswakaryaan masyarakat petani sendiri.

Kebijakan perlu diambil untuk mengatasinya. Dalam hal ini, kebijakan untuk memecahkan masalahnya dapat dibagi dalam tiga kelompok yang saling berkaitan, yaitu:

1. Penanggulangan masalah neraca pembayaran dan anggaran belanja,
2. Menciptakan iklim usaha dan investasi yang baik di dalam negeri termasuk mobilisasi dana dalm negeri,
3. Penyerasian kebijakan industri-perdagangan ke arah efisiensi produksi, keunggulan biaya komparatif, daya saing serta upaya lain untuk mendorong ekspor non migas dan pariwisata.

## V. Kesimpulan

Berdasarkan hasil dari atas ulasan kritis terhadap pendekatan manajemen kebijakan pembangunan ini maka terdapat pokok-pokok hal yang menjadi kesimpulan, antara lain:

1. Kebijakan yang sifatnya mengatasi ketegangan jangka pendek dimaksudkan sekaligus untuk menanggulangi masalah dan perkembangan jangka panjang. Kebijakan itu meliputi perumusan arah tujuan yang jelas dalam wawasan pembangunan yang luas, merumuskan mekanisme pelaksanaan kebijakannya sampai pada kelembagaan, dan prosedur rincinya agar kebijakan tersebut menjadi efektif. Kemudian masih harus

dikembangkan agar diterima dan dilaksanakan, dikendalikan untuk penyempurnaan dan penyesuaian yang diperlukan. Baik perumusan maupun pelaksanaan kebijakan sulit dilaksanakan karena harus *resolve* hubungan perbedaan keprihatinan dan kepentingan maupun adanya *trade offs*. Dalam pelaksanaan kebijakan, fungsi dan lembaga ada yang dihapuskan, namun ada pula dibentuk. Pelaksanaan tetap dikendalikan karena adanya gejala menentang perubahan dan pengaburan penjabaran oleh birokrasi sendiri.

2. Perubahan yang terkait dengan tata administrasi negara, khususnya tata penyelenggaraan pemerintahan negara belum menunjukkan hasil yang lebih baik. Keteraturan tata pemerintahan sebagai komponen penentu dalam menjalankan fungsi regulasi, pelayanan, dan *empowering* juga masih mengalami kendala, sehingga terkesan jalan di tempat dan belum terarah. Indikatornya adalah masih tingginya tingkat keluhan masyarakat terhadap berbagai kebijakan yang direpresentasikan oleh perilaku birokrasi pemerintahan, yang kurang responsif atau kebijakan yang cenderung tumpang tindih yang mengakibatkan rendahnya kepercayaan masyarakat pada pemerintah. Kemudian terdapat banyak salah pengertian karena pada dasarnya kebijakan masuk dalam fungsi pengaturan, maka ada kecenderungan kuat untuk mengatur segala sesuatu. Justru pengaturan yang *lebih* ini menyebabkan birokrasi menjadi penghambat bagi kegairahan masyarakat untuk membangun. Fungsi pengaturan akan bermakna apabila hukum ekonomi dan niaga mengalami imperfeksi atau distorsi. Kebijakan, di

samping sebagai alat dasar yang mengatur agar ada pedoman dan arah kegiatan bermasyarakat, juga menjadi alat koreksi.

3. Kinerja kebijakan publik acapkali kurang baik, seringkali menjadi bagian dari masalah daripada memecahkan masalahnya karenanya berkembang pemikiran, bahwa kebijakan untuk mengurangi pengaturan atau debirokratisasi dan deregulasi. Disinilah diperlukan reformasi administrasi negara itu, melalui upaya terencana untuk meningkatkan fungsi-fungsi sektor publik *reinventing government* atau pun *government renewall*.



## Referensi

- Caiden, Gerald & Bun Woong Kim, (1991), *A Dragon's Progress: Development Administration in Korea*, Connecticut, Kumarian Press, West Hartford.
- Davey, Kenneth J., *Development Administration Revisited, An Inaugural Lecture*, DAC Occasional Paper, Regency House, Norwich: 1983.
- Effendi, Sofian, et.al, (1986), *Pelayanan Publik, Pemerataan, dan Administrasi Negara Baru*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Pedesaan dan Wilayah, UGM, Yogyakarta.
- Frank, Andre Gunder, (1972), *Crisis in the Third World*, Holmes and Meier Publisher, New York: 1986.
- Luke, David Fashole, (1986), *Trend in Development Administration: The Continuing Challenge to the Efficacy of the Post-Colonial State in Third World*, Public Administration dan Development.
- Margulies, Samuel L. (1974), *Policy Science and Development Administration: A Bibliographical Critique*, APDC.
- Nawawi, Hadari dan Hadari, M. Martini, (1994), *Ilmu Administrasi*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Osborn, Davide, & Gaebler, Ted, (1993), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Plume, New York.
- Riggs, Fred W. (Ed), (1971), *Frontiers of Development Administration*, Duke University Press, Boston.
- Simon, Herbert A. (1990), *Administrative Behavior: A Study of Decision Making Processes in Administrative Organization*, New York.
- Schaffer, B. B. (1969), *The Deadlock in Development Administration*, dalam Colin Leys (Ed), *Politics and Change in Developing Countries*, Cambridge University Press, London.
- Siagian, Sondang S. (2003), *Administrasi Pembangunan: Konsep, Dimensi, dan Strateginya*, Bumi Aksara, Cetakan ke-3, Jakarta.
- Tjokroamidjojo, Bintoro, dan A.R., Mustopardidjaya, (1992), *Kebijaksanaan dan Administrasi Pembangunan: Perkembangan Teori dan Penerapan*, LP3ES, Cetakan ke-2, Jakarta.
- Sofian, et.al, (1986), *Pelayanan Publik, Pemerataan, dan Administrasi Negara Baru*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Pedesaan dan Wilayah, UGM, Yogyakarta.
- Zauhar, Soesilo, (2002), *Reformasi Administrasi: Konsep, Dimensi, dan Strategi*, Bumi Aksara, Cetakan ke-2, Jakarta.