

Reformasi Administrasi Publik Untuk Membangun Daya Saing Daerah: Kajian Perspektif Resource Based¹

Oleh: **Dance Y. Flassy² dan Sasli Rais³**

Tujuan reformasi administrasi tiada lain adalah menyempurnakan kinerja dari birokrasi, baik dalam formulasi maupun implementasi rencana sektor tertentu dalam masyarakat. Proses pembaruan pada dasarnya juga merupakan redistribusi kekuasaan didalam birokrasi. Tidak seperti halnya dengan perubahan kebijaksanaan ekonomi, reformasi administrasi mencakup perubahan yang menyusup ke seluruh jaringan birokrasi. Sebab birokrasi daerah dianggap sebagai satu kesatuan. Kebijakan terpisah badan yang berbeda, tampaknya tidak dapat dipertahankan. Keadaan semacam inilah yang mengusik benak para teknokrat ekonom dalam pemerintahan, mengapa mereka gampang dipengaruhi. Kebijakan ekonomi umumnya mempunyai ciri tersendiri, artinya berlaku khusus untuk satu sektor atau sektor yang lain dalam ekonomi dan seringkali hanya mencakup satu bagian atau satu badan saja. Aspek lain yang menyebabkan kenapa reformasi administrasi sulit dilaksanakan adalah suatu kenyataan bahwa reformasi administrasi sulit diukur dengan cost benefit ratio. Akhirnya, kesulitan yang akan dihadapi dalam proses reformasi administrasi bahwa proses ini langsung mempengaruhi mereka yang melaksanakan kebijaksanaan, namun manfaatnya tidak dapat segera dinikmati. Hal ini tidak seperti kebijaksanaan pertanian, atau kebijaksanaan kesehatan yang manfaatnya segera dapat dinikmati. Namun, pembaruan administrasi tidak menambah yang sudah ada, tetapi hanya merelokasikan sumber daya yang sudah ada.

A. Pendahuluan

Reformasi administrasi publik sebagai salah satu bidang kajian administrasi yang selalu menarik untuk dikritisi. Secara teoritis, lahirnya gejala ini sebagai akibat logis dari adanya kecenderungan pergeseran perkembangan ilmu administrasi publik yang beralih dari *normative science* ke pendekatan *behavioral-ekologis*. Secara empiris, gejala perkembangan masyarakat sebagai akibat dari adanya globalisasi, memaksa semua pihak, terutama birokrasi pemerintah melakukan revisi, perbaikan dan mencari alternatif baru tentang sistem administrasi yang lebih cocok dengan perkembangan masyarakat dan perkembangan zaman. *There is not the best, but the better.*

Begitu juga dengan adanya kebijakan otonomi daerah, yang otomatis masing-masing daerah harus pandai-pandai mencari **setiap potensi dan peluang yang terdapat di daerahnya**. Meskipun istilah 'daya saing daerah' seringkali digunakan dalam konteks ekonomi dan diartikan sebagai

¹ Dimuat di *Jurnal STIE Pengembangan Bisnis dan Manajemen*, Vol X, No 16, April 2010.

² Doktor Ilmu Administrasi, FISIP - Universitas Indonesia.

³ Staf Pengajar Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi (STIE), Pengembangan Bisnis dan Manajemen - Jakarta.

'kemampuan bersaing, sehingga berkonotasi negatif'. Kecenderungan lebih lanjut, pengambil kebijakan yang *over protective* dan keengganan bekerja sama (Abdullah, 2002). Namun reformasi administrasi juga secara tidak langsung akan berpengaruh terhadap para pelaku ekonomi (investor), baik dari daerah itu sendiri maupun investor nasional dalam rencana investasinya di dalam suatu daerah tertentu. Misalnya para pelaku ekonomi mungkin akan berinvestasi di daerah A saja karena administrasi pemerintah daerah tersebut cukup baik dibandingkan apabila harus berinvestasi di daerah B, C, D, dan seterusnya disebabkan administrasi pemerintah daerahnya yang kurang menguntungkan, bahkan sangat amburadul yang boleh jadi akan menjadikan adanya *high cost economic* di kemudian hari.

Selain itu, daya saing daerah juga lebih banyak diartikan sebagai suatu potensi yang bersifat tunggal, sehingga dengan demikian tidak ada upaya pemahaman bagaimana kompleksitas faktor-faktor yang membentuk daya saing daerah tersebut. Oleh karena itu, tidaklah mengherankan apabila didalam pembicaraan mengenai daya saing daerah, opini yang berkembang dapat menjadi sangat beragam dikarenakan masing-masing pihak, baik individu atau pun lembaga melihatnya dari perspektif atau faktor yang berbeda.

Karenanya dalam tulisan ini mencoba untuk memberikan perspektif yang berbeda, yaitu dengan menguraikan daya saing daerah tersebut dengan pendekatan reformasi administrasi dari perspektif *resource based* yang jarang ada individu atau pun lembaga yang menggunakannya.

B. Reformasi Administrasi: Pengertian dan Ruang Lingkup

Akhir-akhir ini tampak adanya pandangan yang mendua terhadap sosok dan cara kerja aparatur pemerintah di beberapa negara dan daerah.

Pandangan pertama, menganggap bahwa birokrasi pemerintah ibarat sebuah perahu besar yang dapat menyelamatkan seluruh warga dari 'bencana' banjir ekonomi maupun politik. Dengan dilengkapi militer dan partai politik yang kuat, organisasi pemerintah sebagai dewa penyelamat dan satu-satunya organ yang dikagumi masyarakat. Pandangan ini didasarkan atas asumsi bahwa didalam mengolah sumberdaya yang dimiliki, organisasi ini mengerahkan para intelektual dari beragam latar belakang pendidikan, sehingga keberhasilannya lebih dapat terjamin. Oleh karena itu, mereka berkesimpulan bahwa *birokrasi pemerintah memegang peran utama*, bahkan peran tunggal, dalam pembangunan suatu negara maupun daerah.

Pandangan kedua, menganggap birokrasi pemerintah sering menunjukkan gejala yang kurang menyenangkan. Sering, bahkan hampir selalu, birokrasi pemerintah bertindak canggung, kurang terorganisir dan jelek koordinasinya, menyeleweng, otokritik, bahkan sering bertindak korup. Para aparatnya kurang dapat menyesuaikan diri dengan modernisasi orientasi pembangunan dan perilakunya kurang inovatif, serta tidak dinamis. Keadaan semacam ini akan menyebabkan birokrasi pemerintah mendominasi seluruh organ politik dan menjauhkan diri dari masyarakat.

Pandangan pertama mungkin diilhami suatu pengharapan yang berlebihan, yang dewasa ini mungkin sudah sangat jarang ditemukan,

sedangkan pandangan kedua mungkin merupakan pandangan yang berlebihan, yang didasarkan pada prasangka buruk. Bisa juga terjadi kedua pandangan yang secara diametral bertentangan satu sama lain itu sama-sama didasarkan pada pengamatan yang mendalam, dan evaluasi terhadap kondisi nyata aparatur pemerintah. Sudah barang tentu kritik dan ketidakpuasan yang berlebih terhadap peran birokrasi dalam pembangunan sangatlah tidak adil. Selalu saja kalau terjadi kegagalan dalam usaha pembangunan, birokrasi dipandang sebagai biang keladinya. Kegagalan pembangunan, memang sebagian merupakan tanggung jawab birokrasi, namun bukanlah semuanya. Bahkan di beberapa negara dan daerah, *kekurangefisienan administrasi* tidak dianggap sebagai 'dosa besar' terhadap ketidakmampuan pemerintah, baik daerah maupun pusat didalam memenuhi harapan pembangunan ataupun realisasi tujuan sebagaimana telah ditetapkan didalam rencana pembangunan. Penting diperhatikan, bagaimana caranya agar ketidaksempurnaan administrasi itu dapat dikurangi, kalau tidak bisa dihilangkan sama sekali.

Ketidaksempurnaan administrasi ini tidak akan dipandang sebagai situasi yang suram, jika seandainya kondisi kesemrawutan administrasi ini tidak merebak ke seluruh pelosok negeri, baik pada arah regional maupun arah nasional. Kondisinya dipersuram lagi dengan adanya keinginan dari birokrasi pemerintah untuk mempertahankan *status quo* dan menerapkan pola otokratik dan otoriter. Peran pemerintah yang amat dominan dalam pembangunan sosial dan ekonomi, membuat semuanya menjadi lebih parah.

Keadaan di negara sedang berkembang sudah demikian tak memungkinkan untuk melakukan reformasi administrasi dengan baik. Daerah bekas jajahan diperintah dengan tangan besi dan kurang fleksibel, meminjam istilah **Leemans** (1971), yang kebanyakan struktur politiknya diisi dengan orang-orang yang mempunyai latar belakang pendidikan hukum dengan pendekatan yang sangat legalistik. Negara-negara yang baru memperoleh kemerdekaan di daerah Asia dan Afrika, didalam konteks yang agak berbeda juga di Amerika Latin, sangat menderita dibawah rezim yang otokratik dan yang berorientasi pada hukum dan ketertiban. Di daerah bekas negara jajahan ini, terjadi perubahan yang menggebu atau *turbulent*, menurut istilah **Waldo**. Pada masa perubahan yang demikian gencar ini, lahir harapan masyarakat yang muluk-muluk, suatu harapan yang tak dijumpai dalam masyarakat maju. Kemerdekaan yang diperoleh negara-negara bekas jajahan itu, menyebabkan keberadaan administrasi asing sangat mengganggu cara kerja aparatur pemerintah. Hal ini selain disebabkan tak sesuainya administrasi asing dengan sistem administrasi lokal, membengkaknya tugas-tugas menyebabkan sistem administrasi kolonial tak mampu menyelesaikan persoalan yang muncul dalam masyarakat. Oleh karena itu, yang diperlukan bukan hanya ekspansi, tetapi juga reorientasi yang komplit. Perubahan sosial yang fundamental menyebabkan lahirnya tuntutan dan tekanan baru. Menjalarnya urbanisasi dan sekularisasi yang cepat, serta kebutuhan akan demokratisasi pemerintahan dan administrasi,

menyebabkan beban aparatur pemerintah bertambah besar, dan mau tidak mau adaptabilitas menjadi sangat penting dan menjadi kebutuhan.

Semua perubahan dan transformasi ini menyebabkan timbulnya pertentangan antara nilai lama dan baru, antara nilai yang tradisional dan yang modern. Tekanan dan pertentangan ini tidak hanya terbatas pada tubuh birokrasi, melainkan juga dikalangan masyarakat. Di kalangan intelektual, yang diharapkan mampu melakukan perbaikan terhadap kebobrokan birokrasi, malah mereka, utamanya yang konservatif, menjadi stigma birokrasi, sehingga sifat birokrasi yang elitis, terlalu menyenangi sikap otoriter dan kurang komunikasi dengan masyarakat semakin hari semakin parah keadaannya.

Dengan latar belakang dan kondisi demikian, maka kebutuhan akan perubahan dan adaptasi aparatur pemerintah sangatlah mendesak, walaupun masalah yang mengitarinya terlalu kompleks dan rumit. Sebagai konsekuensi logisnya, maka reformasi administrasi di negara sedang berkembang menjadi keharusan (*condition sine quanon*) dan menjadi perhatian utama pemerintah negara sedang berkembang, termasuk pemerintahan daerah di Indonesia. Reformasi administrasi merupakan bagian yang sangat penting dalam pembangunan di negara berkembang, terlepas dari tingkat perkembangan, arah, dan tujuannya. Semata hanya karena kemampuan administratif dipandang semakin penting artinya bagi terlaksananya kebijaksanaan dan rencana pembangunan. Penyempurnaan kemampuan administratif, meliputi usaha-usaha untuk mengatasi masalah lingkungan, perubahan struktural, dan institusi tradisional atau perubahan tingkah laku individu dan atau kelompok, ataupun kombinasi dari keduanya.

Istilah reformasi administrasi mengandung begitu banyak makna, mempunyai fungsi yang beragam, menimbulkan banyak harapan, tetapi juga membawa 'pertengkaran' yang tak kunjung usai di kalangan praktisi, pemerhati, masyarakat, dan kaum teoritis. Apapun makna dan tujuan yang melekat atau yang dilekatkan pada istilah itu, senantiasa ada nilai positif yang diberikan kepadanya. Istilah ini semakin hari semakin 'ngepop' laksana mukjizat, dan ia dianggap sebagai mitos yang banyak mendatangkan berkah dan rezeki. Hampir tidak ada yang mengatakan bahwa reformasi administrasi itu jelek. Sebaliknya hampir semua orang mengatakan reformasi administrasi itu baik dan bermanfaat. Padahal jika diperhatikan lebih jauh, maka akan mempunyai makna dan dampak yang positif maupun negatif, tergantung dari apa, siapa dan bagaimana pembaruan itu dilakukan. Hal ini sangat penting karena ada cara, strategi maupun bentuk reformasi administrasi, yang dalam perjalanan sejarah, terbukti tidak membawa berkah akan tetapi justru mendatangkan bencana bagi masyarakat.

Seperti halnya dengan kebanyakan didalam ilmu sosial, konsep reformasi administrasi diartikan berbeda antara sarjana yang satu dengan yang lain. Oleh karena itu, sebenarnya tidak ada *takrif* (definisi) yang dapat diterima secara umum. **Caiden** (1969: 43) menyatakan bahwa perbedaan pemakaian terhadap istilah ini telah menyebabkan kebingungan dan

kesulitan baik didalam menentukan parameter dalam penelitian maupun didalam pengembangan teori.

Dewasa ini istilah reformasi administrasi digunakan untuk mendeskripsikan aktivitas yang sebenarnya jauh melampaui makna yang dikandungnya. Sebagai implikasinya, maka setiap reformasi terhadap aparatur administrasi, baik pada arah lokal maupun arah nasional, dipandang sebagai perubahan terencana. **Dror** mengatakan bahwa reformasi administrasi adalah perubahan yang terencana terhadap aspek utama administrasi. Sedangkan **Caiden** (1969: 69) mendefinisikan reformasi administrasi sebagai '*the artificial inducement of administrative transformation againts resistance*'. Definisi Caiden ini mengandung beberapa implikasi:

- (1) Reformasi administrasi merupakan kegiatan yang dibuat oleh manusia (manmade), tidak bersifat eksidental, otomatis maupun alamiah;
- (2) Reformasi administrasi merupakan suatu proses;
- (3) Resistensi beriringan dengan proses reformasi administrasi.

Caiden juga dengan tegas membedakan antara *administrative reform* dan *administrative change*. Perubahan administrasi bermakna sebagai *respons keorganisasian* yang sifatnya otomatis terhadap fluktuasi atau perubahan kondisi (Caiden, 1969: 57-58). Lebih lanjut dikatakan bahwa munculnya kebutuhan akan reformasi administrasi sebagai akibat dari adanya perubahan administrasi. Tidak berfungsinya perubahan administrasi yang alamiah ini menyebabkan diperlukannya reformasi administrasi (Caiden, 1969: 65).

Takrif tentang reformasi administrasi dari Caiden ini dikritik **Quah** karena mengandung tiga kelemahan pokok, yaitu:

- (1) Definisi Caiden tidak mengidentifikasi tujuan reformasi administrasi. Dengan tidak jelasnya atau tidak adanya tujuan reformasi administrasi tersebut, maka **Parroco** (1970: 327) menyebut definisi tersebut sebagai picik dan tak komplit. Dengan kata lain makna definisi Caiden tersebut tidak mampu menjawab pertanyaan: Reformasi Administrasi itu untuk apa ?;
- (2) Definisi Caiden tidak memadai, karena istilah *administrative transformation* merupakan konsepsi yang kabur dan tak memberi penjelasan tentang isi reformasi administrasi. Dalam hubungan ini, **Mosher** (1965: 129) menyebut bahwa isi reformasi administrasi adalah reorganisasi administrasi, bahkan dia menyamakan antara keduanya. Apa yang hendak dikatakan Mosher bahwa reorganisasi administrasi itu hanya salah satu isi dari reformasi administrasi, yang kebanyakan sarjana disebut sebagai **aspek institusional** (kelembagaan) reformasi administrasi. Aspek lain dari reformasi administrasi adalah perubahan sikap, perilaku, dan nilai orang-orang yang terlibat dalam proses reformasi administrasi. Aspek inilah yang sering disebut sebagai **aspek perilaku**. Dengan kata lain, isi reformasi administrasi meliputi aspek institusional atau kelembagaan dan aspek perilaku.

- (3) Definisi Caiden, asumsinya yang terlalu disederhanakan, bahwa resistensi mengikuti proses reformasi administrasi. Resistensi didalam reformasi administrasi muncul, menurut Caiden karena adanya ketidakpastian dan ketidakamanan individu dan/atau kelompok yang menginginkan keamanan, kemandekan atau *ststus quo*. Mereka kemudian berusaha menentang reformasi agar terhindar dari ketidakpastian dan ketidakamanan. Asumsi inilah yang Quah dianggap salah. Sebab resistensi itu tidak harus ada didalam setiap usaha reformasi administrasi. Setiap usaha yang bertujuan mengubah sistem administrasi, baik (struktur kelembagaan) maupun perilaku administratornya agar lebih baik, dapat dikategorikan kedalam reformasi administrasi, terlepas apakah ia menjumpai resistensi atau tidak. Dengan demikian, maka resistensi bukan merupakan ciri khas dari reformasi administrasi.

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa keberatan Quah terhadap definisi Caiden, yaitu:

- (1) Definisi tersebut tidak mengungkapkan tujuan reformasi administrasi;
- (2) Definisi tersebut tidak mendeskripsikan secara cermat isi maupun ruang lingkup reformasi administrasi;
- (3) Resistensi bukan ciri khas dari reformasi administrasi.

Sebenarnya tiga keberatan Quah terhadap definisi Caiden tersebut tidak sepenuhnya benar, khususnya keberatan pertama dan kedua tentang tujuan, isi dan ruang lingkup reformasi administrasi. Caiden secara tegas menyebut tujuan, isi dan ruang lingkup reformasi administrasi. Tujuan yang ingin dicapai seorang pembaru administrasi yang *notabene* juga merupakan tujuan reformasi administrasi untuk menyempurnakan kinerja individu, kelompok dan institusi.

Disamping itu, reformasi administrasi bertujuan juga memberi saran tentang bagaimana caranya agar individu, kelompok dan institusi, dapat mencapai tujuan lebih efektif, ekonomis, dan lebih cepat. Dengan rumusan lain Caiden menyebut tujuan reformasi administrasi adalah untuk . . . *improve the administrative performance of individual, groups, and institutions and to advise them how they can achieve their operating goals more effectively, more economically, and more quickly* (Caiden: 12).

Jika dianalisis selanjutnya, tujuan reformasi administrasi Caiden adalah menyempurnakan atau meningkatkan *performance*. Konsep inilah yang Caiden sebut *administrative health*, yaitu suatu situasi dimana administrasi tidak hanya mampu memenuhi segala macam tuntutan yang dibebankan kepadanya, namun juga administrasi yang didalamnya tak dijumpai gelagat yang tak baik (Caiden: 25). Sedangkan kinerja yang dimaksud merupakan kinerja individu, kelompok, dan institusi. Ini berarti disamping aspek perilaku, juga aspek kelembagaan yang tercakup didalam reformasi administrasi.

Sehat tidaknya administrasi dapat dilihat dari tiga perspektif yang berbeda, yaitu:

- (1) *Ideal optimum*, yakni derajat pencapaian kesempurnaan administrasi;

- (2) *Practical optimum*, yakni pencapaian derajat tertinggi dari suatu kinerja dalam kondisi tertentu;
- (3) *Satisficing optimum*, yakni pencapaian derajat kinerja yang memuaskan.

Sedangkan peningkatan **kinerja individu** dapat dilihat dari keterampilannya, kecakapan, praktisnya, kompetensinya, pengetahuan dan informasinya, keluasan pengalamannya, sikap dan perilakunya, kebajikannya, kreativitasnya, moralitasnya dan lain-lain. Kinerja kelompok dilihat dari aspek kerja samanya, keutuhannya, disiplinnya, loyalitasnya, dan lain-lain. Sedangkan **kinerja institusi** dapat dilihat dari hubungannya dengan institusi lain, fleksibilitasnya, adaptabilitasnya, pemecahan konflik dan lain-lain.

Suatu seminar tentang penyempurnaan administrasi yang diselenggarakan *Eastern Regional Organization for Public Administration (EROPA)*, menyepakati bahwa reformasi administrasi meliputi perbaikan struktur administrasi (kelembagaan) dan perilaku orang yang terlibat didalamnya. Dikemukakan lima alat pengukur reformasi administrasi, yaitu:

- (1) Penekanan baru terhadap program;
- (2) Perubahan sikap dan perilaku masyarakat dan anggota birokrasi;
- (3) Perubahan gaya kepemimpinan yang mengarah kepada komunikasi terbuka dan manajemen partisipatif;
- (4) Penggunaan sumberdaya yang lebih efisien;
- (5) Pengurangan penggunaan pendekatan legalistik (**Lee dan Samonte, 1970**).

Namun definisi di atas belum mencakup tujuan reformasi administrasi sebagai syarat kelengkapan definisi. Caiden menginterpretasikan terhadap tujuan reformasi administrasi, yaitu:

- (1) Melakukan perubahan inovatif terhadap kebijaksanaan dan program pelaksanaan;
- (2) Meningkatkan efektifitas administrasi (**Dimock, 1951: 234**),
- (3) Meningkatkan kualitas personel;
- (4) Melakukan antisipasi terhadap kemungkinan kritik dan keluhan pihak luar (**Mosher, 1967: 497-498**).

Tujuan pertama dan keempat lebih bernuansa politis. Sedangkan menurut Lee (1971: 52), tujuan umum reformasi administrasi itu meliputi meningkatkan keteraturan, menyempurnakan metode dan meningkatkan *performance* (kinerja).

Abueva (1970: 25) mengelompokkan tujuan reformasi administrasi itu dalam dua kelompok, yaitu:

- (1) *Manifest or declared goal*, seperti efisiensi, ekonomis, efektivitas, peningkatan pelayanan, struktur organisasi, dan prosedur yang ramping dsb.,
- (2) *Undisclosed or underclared goal*, yang bersifat bertujuan politis.

Sedangkan Dror (1971: 23), melihat tujuan reformasi itu berorientasi jamak dengan mengklasifikasikan tujuan reformasi itu kedalam enam

kelompok, tiga bersifat *intra-administrasi* yang ditujukan menyempurnakan administrasi internal, meliputi:

- (1) Efisiensi administrasi, dalam arti hemat biaya, yang dapat dicapai melalui penyederhanaan formulir, perubahan prosedur, penghilangan duplikasi, dan kegiatan organisasi metode yang lain;
- (2) Penghapusan kelemahan administrasi, seperti korupsi, pilih kasih, dan sistem taman dalam sistem politik, dll.;
- (3) Pengenalan dan penggalakan sistem merit, pemrosesan data melalui sistem informasi yang otomatis, peningkatan penggunaan pengetahuan ilmiah, dll.

Sedang tiga lagi berkenaan dengan **peran masyarakat di dalam sistem administrasi**, meliputi:

- (1) Menyesuaikan sistem administrasi terhadap meningkatnya keluhan masyarakat;
- (2) Mengubah pembagian pekerjaan antara sistem administrasi dan sistem politik, seperti meningkatkan otonomi profesional dari sistem administrasi dan meningkatkan pengaruhnya pada suatu kebijaksanaan; dan
- (3) Mengubah hubungan antara sistem administrasi dan penduduk, misalnya melalui relokasi pusat-pusat kekuasaan (desentralisasi).

Berdasarkan definisi yang mencakup tiga aspek tersebut, reformasi administrasi adalah *suatu usaha sadar dan terencana untuk mengubah struktur dan prosedur birokrasi (aspek reorganisasi atau institusional); dan sikap dan perilaku birokrat (aspek perilaku), guna meningkatkan efektivitas organisasi atau terciptanya administrasi yang sehat dan menjamin tercapainya tujuan pembangunan nasional.*

Reformasi administrasi menurut **Dror** (1971: 19), secara tegas mengesampingkan perubahan organisasi dan prosedur administrasi yang minor dan berkonsentrasi pada perubahan-perubahan yang utama atau dasar saja, sehingga reformasi administrasi itu akan efektif apabila juga didesain dengan tepat, yakni dengan *mempertimbangkan dan melibatkan lingkungan di mana reformasi itu dilaksanakan.* Reformasi administrasi dipandang sebagai bagian dari reformasi masyarakat (Caiden: 4), sebab birokrasi dan organisasi pemerintah merupakan bagian dari dan berkaitan erat dengan sistem politik, sosial, ekonomi, dan sebagainya.

Selanjutnya Caiden mengidentifikasi adanya lima perspektif di dalam reformasi administrasi, yaitu perspektif Perancis, Prussia, Rusia, Inggris, dan Amerika. Berdasarkan lima perspektif itu ada empat butir yang dapat diperbandingkan, yaitu:

- (1) Ada pembaru yang berasal dari luar, ada pula yang berasal dari dalam;
- (2) Ada pembaruan yang dicanangkan dari bawah, ada pula yang berasal dari atas;
- (3) Ada ideologi yang mempengaruhi reformasi administrasi, ada pula reformasi administrasi yang tidak dipengaruhi oleh ideologi; dan

- (4) Ada reformasi administrasi yang diikuti oleh revolusi, ada pula yang tidak.

Dua hal lagi yang perlu dicatat dari observasi Caiden, bahwa:

- (1) *Reformasi administrasi berkaitan erat dengan lingkungan budaya tertentu*, sehingga tidak ada satu perspektif pun yang dapat dianggap lebih baik daripada yang lain;
- (2) Pendekatan reformasi administrasi bersifat terikat pada budaya, sehingga tidak dapat diekspor ke negara lain dengan begitu saja.

Caiden juga menaruh perhatian terhadap negara berkembang, dengan pernyataan bahwa '*kemerdekaan negara berkembang membuat reformasi administrasi menjadi semacam kewajiban*'. Sebab negara yang merdeka (note: baru) harus membangun sistem administrasinya sendiri dan segera menemukan jalan keluar untuk memecahkan sejumlah besar masalah administrasi yang gawat. Menurut Caiden, reformasi administrasi diperlukan guna memecahkan masalah-masalah besar. Oleh karena itu, pendekatan yang harus dipilih, sangat tergantung pada beberapa faktor berikut: **(a)** Sifat kultur setempat; **(b)** Reputasi kepemimpinan nasional; **(c)** Jenis rezim politik; **(d)** Kekuatan dan diversitas oposisi; dan **(e)** Ketersediaan sumber daya.

Atas dasar berbagai macam faktor tersebut, maka Caiden mengklasifikasikan empat pendekatan reformasi administrasi di negara berkembang, yaitu :

- (1) Negara yang tidak menganut paham reformasi administrasi dan lebih menyukai *status quo*;
- (2) Negara dengan pendekatan pragmatis murni terhadap reformasi administrasi, artinya melakukan pembaruan dengan ala kadarnya saja, serta tidak ada perangkat institusional untuk mengimplementasikannya;
- (3) Negara-negara yang sangat keranjingan terhadap reformasi administrasi dan melengkapinya dengan seperangkat perabot formal untuk isian dan evaluasinya;
- (4) Negara-negara yang telah mengalami pembaruan yang diperoleh dari luar

C. Strategi Reformasi Administrasi

Reformasi administrasi berkaitan erat dengan pengertian strategi, karena hakikatnya reformasi administrasi sebagai aktivitas meningkatkan kemampuan memenangkan 'peperangan' melawan ketidakberesan administrasi dan beberapa jenis penyakit administrasi lain.

Membahas strategi reformasi administrasi haruslah memperhatikan berbagai macam variabel pembaruan. Variabel-variabel pembaruan inilah yang akan menentukan jenis, ruang lingkup, dan kecepatan suatu usaha reformasi administrasi. Namun harus juga disadari bahwa didalam *memanipulasikan* berbagai macam variabel tersebut terlebih dahulu harus dilakukan pemilihan yang tepat terhadap agen pembaruan, organisasi pembaruan, dan waktu pembaruan.

Seluruh permasalahan strategi reformasi administrasi dapat diurai kedalam beberapa dimensi strategi, dimana penguraian itu mengejawantah kedalam beberapa pendekatan pokok. Pendekatan pokok ini di satu pihak masih memiliki kelemahan-kelemahan karena hanya menekankan aspek tertentu saja, namun di lain pihak memiliki kejelasan analitis. Karenanya, membandingkan kutub pendekatan ini hendaknya jangan diinterpretasikan 'pendekatan yang satu lebih unggul dari yang lain, atau yang ini lebih unggul dari yang itu', tetapi hendaknya diinterpretasikan pendekatan yang satu memiliki keunggulan dalam berbagai aspek, juga mempunyai kelemahan pada aspek yang lain.

(1) **Dikotomisasi Strategi Reformasi Administrasi**

Salah satu usaha untuk memperjelas beragam strategi administrasi reformasi adalah dengan melakukan dikotomisasi strategi. Dengan dikotomisasi itu diharapkan akan diperoleh kejelasan tentang perbedaan, ruang lingkup, kelemahan dan kekuatan masing-masing strategi tersebut. Pendekatan pokok dalam strategi reformasi administrasi yang dimaksud tiada lain adalah *pendekatan makro* versus *mikro*, *pendekatan struktural* versus *pendekatan perilaku*, *inkremental* versus *inovatif*, dan *komprehensif* versus *parsial*.

(2) **Pendekatan Makro vs Pendekatan Mikro**

Di dalam kepustakaan reformasi administrasi masih terdapat pertentangan yang tak kunjung henti antara pendekatan makro dan mikro. Mereka yang sependapat dengan pendekatan mikro mengatakan bahwa sebagian negara sedang berkembang gagal didalam menerapkan pembaruan administratif secara komprehensif (makro) karena sebagian besar dari mereka belum memiliki persyaratan yang diperlukan. Mereka sampai pada kesimpulan bahwa pembaruan yang bersifat parsial lebih dapat diterapkan pada semua kondisi negara sedang berkembang. Selain itu, juga berpendapat bahwa pendekatan parsial ini mempunyai dampak terhadap pembaruan berikutnya. Dalam hal ini Albert Waterston mengatakan:

" . . . dengan memulai usaha pembaruan administrasi yang komprehensif, negara-negara berpendapatan rendah, seperti India, Pakistan, Iran, dan Filipina di Asia; Venezuela, Colombia, Equador, Brazilia, Argentina, dan Chili di Amerika Latin; Ethiopia, Ghana, dan Libya di Afrika; selama bertahun-tahun telah berusaha meningkatkan efisiensi pelayanan umum, namun memperoleh hasil kurang memadai semata karena mereka menerapkan pendekatan makro. Usulan global yang kelihatannya baik dan menarik, berakhir tragis setelah diimplementasikan".

Sebaliknya mereka yang setuju dengan pendekatan makro berpendapat bahwa kompleksitas dan ketergantungan faktor-faktor administratif memaksa diperlukannya pembaruan yang menyeluruh. Program yang bersifat menyeluruh ini harus dibuat untuk menanggulangi

perkembangan yang terjadi dalam keseluruhan tubuh administrasi, serta memberi prinsip dan kerangka umum bagi pendekatan parsial atau *piece-meal*. Mereka juga mengatakan bahwa pendekatan parsial dapat mengakibatkan inkonsistensi, kontradiksi, dan konflik dalam sistem administrasi. Karenanya, maka para penganjur pembaruan administrasi menekankan perlunya gebrakan (*break-through*) yang hanya dapat dicapai melalui pendekatan makro. Pandangan ini antara lain diungkapkan **Mukardji**, ketika ia mengatakan:

"Pendekatan mikro cenderung tidak produktif, paling tidak untuk jangka pendek, karena hasil yang mengecewakan dapat menurunkan atau mengurangi jumlah pendukung. Kasus di India menunjukkan kebenaran pendapat ini, karena hanya pendekatan yang komprehensiflah yang memungkinkan dilakukannya gebrakan (break-through)".

Masing-masing pendekatan memiliki unsur kebenaran, bahwa para penganjur pendekatan mikro/parsial mengakui bahwa dalam kondisi sosial-ekonomi yang tepat pendekatan komprehensif terbukti lebih layak. Namun di lain pihak, pendekatan mikro dapat menjadi dasar perubahan di masa mendatang. Tetapi harus diingat jika melakukan penyempurnaan terhadap satu satuan organisasi, maka harus disadari bahwa tidak ada satu organisasi yang mampu berdiri sendiri dan berperan di dalam proses pembangunan daerah maupun nasional, karena berkaitan dengan organisasi, baik sebagai penghambat atau pun pendorong bagi reformasi administrasi. Sebaliknya penganjur pembaruan yang komprehensif harus menyadari bahwa semua rencana yang menyeluruh pasti terdiri dari 'individual' dan satuan dasar administrasi negara adalah 'individual'.

(3) Pendekatan Struktural vs Perilaku

Kelemahan utama pendekatan struktural adalah sifatnya yang statis dan kefanatikannya terhadap dogma status. Namun perkembangan selanjutnya menunjukkan, sebagian para ahli perilaku cenderung juga statis, karena sebagian dari mereka beranggapan bahwa ciri-ciri umum perilaku organisasi sulit dioperasionalisasikan. Pro dan kontra terhadap kegunaan pendekatan struktural dan perilaku masih beragam, meskipun tampaknya pendekatan struktural agak memperoleh pengakuan. Menurut **Braibanti**, bahwa 'perubahan kelembagaan lebih efektif jika dibandingkan dengan manipulasi perilaku, yang berarti ada kecenderungan para strukturalis lebih memperhatikan aspek perilaku dalam administrasi pembangunan. Sedangkan kelemahan utama kaum *behavioralis* menurut **Lucian Pye** adalah kurangnya perhatian terhadap aspek struktural dalam pembaruan karena adanya kesulitan dalam menjelaskan persoalan tentang bagaimana individu harus menyesuaikan perilakunya ketika ia menyatu atau bertindak dalam suatu lembaga yang sudah mapan dan persoalan mengubah suatu lembaga dengan segera.

Ketidakefektifan pendekatan *behavioral* dalam pembaruan administrasi sebagian besar bersumber dari besarnya organisasi pemerintahan dan besarnya problema penyempurnaan administrasi yang ada. Pendekatan

perilaku cenderung memfokuskan perhatiannya pada individu dan kelompok kecil (*small group*), dan karenanya biasanya kurang memfokuskan pada organisasi secara keseluruhan. Atas dasar itulah, maka pendekatan perilaku sering diberi predikat mikro.

Dalam banyak hal memang pendekatan makro sering diperlukan, khususnya di negara sedang berkembang. Namun, sebagaimana diketahui bahwa perangkat administrasi, baik yang lunak maupun yang keras di negara sedang berkembang, masih kurang memadai, baik kuantitas maupun kualitasnya. Para strukturalis pada umumnya mau menerima pendekatan mikro hanya dalam hal-hal tertentu saja. Mereka selalu melihat organisasi secara keseluruhan, kaitannya dengan organisasi lain, baik organisasi induk, sesama organisasi maupun organisasi di bawahnya. Para strukturalis juga menyadari akan keterbatasannya, sehingga mereka memperhatikan pula dimensi perilaku. Mereka sadar bahwa dampak yang ditimbulkan oleh pendekatan ini bersifat sangat terbatas apabila tidak dibarengi dengan usaha-usaha mempengaruhi perilaku anggota dan atau kelompok yang ada di dalam organisasi pemerintah. Selanjutnya diakui pula, pendekatan ini bahwa organisasi pemerintah, pelaksanaan pemerintahan, dan perubahan yang terjadi dalam tubuh pemerintah, tak bisa lepas dari pengaruh lingkungan yang berada di sekitarnya.

Fokus analisis strategi reformasi administrasi sangat beragam, tergantung ruang lingkupnya. Fokus strategi yang **komprensif** adalah pada keseluruhan perangkat administrasi pemerintah daerah, bukan pada satu instansi khusus maupun pada satu prosedur tertentu. Perubahan atau inovasi yang dilakukan pada seluruh jajaran birokrasi pemerintah, bukan per bagian saja. Karenanya harus didasarkan pada pertimbangan yang masak dengan memperhatikan faktor waktu, personel, dan keuangan. Konsekuensinya, reformasi administrasi komprehensif hanya dilakukan secara berkala saja. menurut **Zauhar** (1994: 84), pendekatan ini kurang cocok untuk kebanyakan negara berkembang yang masih kekurangan sumber daya, terutama manusia.

Oleh karenanya, pendekatan mikro tampaknya sebagai pendekatan yang lebih cocok bagi kebanyakan negara sedang berkembang, yang menerapkan pendekatan *piece-meal or island approach*, dalam skala ukuran yang spesifik dengan dua alasan utama, yaitu: **Pertama**, pendekatan inkremental merupakan pendekatan yang *gradual* dan memungkinkan dilakukan eksperimen, sehingga masih dimungkinkan dilakukan revisi apabila rencana yang diusulkan belum memuaskan secara keseluruhan; **Kedua**, ketika reformasi dimulai, karena ruang lingkupnya yang sangat terbatas, sedikit sekali campur tangan dari pihak luar.

Kelemahan pendekatan inkremental/mikro ini, tak akan dapat hidup lebih lama apabila tidak mendapat dukungan dari para pemimpin politik di daerah. Tidak seperti halnya dengan pendekatan komprehensif yang sesuai dengan selera **pemimpin politik**, pendekatan mikro biasanya kurang mendapat dukungan dari pemimpin politik karena terbatasnya tujuan yang ingin dicapai. Oleh karena itu, antara pendekatan komprehensif dan inkremental perlu tidak perlu dikontradiktifkan, bahkan keduanya harus saling

melengkapi. Lee melukiskan keterkaitan antara kedua pendekatan ini sebagai ***dialectical continuum of reform strategy***.

Dengan memperhatikan pendekatan mikro dan makro yang ada dalam reformasi administrasi, kuat dan lemahnya kepemimpinan politik, serta tepat tidaknya waktu pembaruan, **Lee** membuat *matrix of optimum reform strategy*, yang terdiri dari dua dimensi, yaitu: **(1)** kepemimpinan (kuat dan lemah); dan **(2)** waktu (tepat dan tidak tepat). **Kotak pertama**, dalam situasi apabila kepemimpinan kuat (cakap) dan waktu menguntungkan, maka strategi pendekatan yang lebih cocok adalah komprehensif. **Kotak kedua**, di mana waktu menguntungkan/tepat dan kepemimpinan lemah (tidak cakap), maka diperlukan strategi pendekatan mikro. Prakarsa melakukan reformasi biasanya berasal dari pimpinan nasional, maka usaha yang perlu dilakukan secara khusus adalah pengembangan kelompok pemimpin yang potensial, sehingga pada saatnya nanti mereka akan tampil.

Sedangkan **kotak ketiga**, dalam situasi dimana waktu tidak menguntungkan, namun kepemimpinan cakap, maka diperlukan strategi pendekatan mikro. Biasanya usaha pembaruan berasal dari tubuh birokrasi sendiri. Namun yang perlu mendapatkan perhatian adalah sikap hati-hati dalam melakukan reformasi, sebab reformasi yang diintroduksi akan banyak mengalami penolakan karena situasi sosial politik yang tidak menguntungkan. **Kotak keempat**, dalam situasi dimana waktu tidak menguntungkan dan kepemimpinan tidak cakap, maka tidak ada strategi alternatif atau dapat dilakukan pendekatan percobaan yang berskala kecil, yang bertujuan untuk melakukan identifikasi.

Bagan 1.
Matrik dari Strategi Pembaruan Optimum

		Waktu	
		Tepat	Tidak Tepat
	Tepat	Komprehensif	Inkremental
Kepemimpinan	Tidak Tepat	Inkremental	X

Analog dengan strategi campuran tersebut, maka strategi antara struktural dan behavioral semakin dianjurkan sebagai alternatif bagi reformasi administrasi. Strategi ini menganjurkan dibentuknya suatu unit organisasi baru yang berada di luar struktur yang sudah ada, yang oleh **Anthony Downs** dinamakan dengan istilah 'break out'.

D. Perspektif Resource Based

Mengungkap misteri kelima tentang apa yang akan dilakukan pemerintah daerah yang di semua tingkatan menghadapi perubahan konstelasi nasional dan internasional, ada baiknya dikupas lagi paradigma yang dominan di bidang daya saing daerah. Selama ini dikenal seolah-olah hanya terdapat pendekatan utama yang dapat digunakan dalam daya saing daerah pada umumnya dan rancangan strategi reformasi administrasi, yaitu *micro-macro strategy* dan *structural-behaviour strategy* ataupun *strategi campuran*, namun saat ini ada strategi yang perlu dikembangkan daerah, yaitu *resource-based strategy (RSB)*. Kajian-kajian itu pada dasarnya sebagai suatu kajian tentang sekeping uang logam yang nampak dari dua sisi yang berbeda dan keduanya sebenarnya mengarah pada penciptaan 'winning strategies for value-creation' yang memperlakukan *how to* dan tambahan tentang *what is* untuk *resource based approach*.

Pola berpikir strategi bisnis dengan pendekatan *micro-macro, structural-behaviour* atau pun *strategi campuran* dan *resource based (RB)* pada hakekatnya dibedakan dalam beberapa hal. Cara pandang tentang konteks dari dinamika persaingan (*the dynamic aspects of competition*) akhirnya akan mempengaruhi titik awal dari penyusunan rancangan strategi suatu reformasi administrasi. Pandangan aliran *micro-macro, structural-behaviour* atau pun *strategi campuran* selalu mengawali pemikirannya dengan melihat kelembagaan dan perilaku birokrasi terlebih dahulu, dengan melakukan analisis lingkungan eksternal dan dengan melihat organisasi yang sangat dinamis (*the dynamic of industry environment*) khususnya terhadap *politik, waktu*. Fokus penyusunan strategi bersaing diletakkan pada bagaimana memproteksi *society (how to protect the society)* dengan cara membuat rintangan bagi *society* agar mengalami kesulitan untuk dapat memasuki birokrasi pemerintah. Sementara pendekatan RB selalu berupaya meletakkan jargon bersaing utamanya pada

bagaimana menciptakan inovasi masa depan (*how to invent the market*) melalui sumberdaya yang dimiliki organisasi untuk dapat ditingkatkan kapabilitas administrasi pemerintah daerah melalui pemilihan kompetensi inti (*distinctive competence*) sehingga dapat diciptakan strategi yang memudahkan *society* untuk berpartisipasi dalam pembangunan pemerintah daerah dan kebalikan dengan apabila sudah masuk dalam dunia bisnis, yang justru bersaing melakukan hambatan buat para pesaing-pesaingnya berupa kesulitan untuk meniru produk yang diciptakannya (*barriers to imitation*).

Perkembangan selanjutnya terhadap pemikiran ini dapat dilihat pada gambar dibawah ini tentang ujung dari paradigma *micro-macro, structural-behaviour* atau *pun strategi campuran* yang mengarah ke *conflict-based*, sebagaimana dikemukakan **Pye** yang menyetujui diterapkannya teori konflik atau persaingan didalam pengembangan birokrasi. **Braibanti** mempunyai gagasan yang sama dengan menganjurkan dibentuknya '*countervailing loci of power*', dimana masing-masing unit mempunyai otoritas yang memadai, ulet, dan resisten. Selain itu, masing-masing unit juga mempunyai batasan insulasi yang jelas dan tidak saling menyatu, sehingga tidak terjadi struktur yang ruwet dan efek demonstratif. Namun unit-unit ini dengan tanggungjawab nasional dan regional akan mampu melakukan pelayanan yang memadai, asalkan unit-unit tersebut secara konsisten didukung 'kepemimpinan politik'. Situasi semacam ini terdapat di Malaysia, dimana unit administrasi ditopang wakil PM, di Venezuela ditopang Komisi Pelayanan Umum, yang semua itu dibentuk untuk meningkatkan kemampuan administrasi publik, mempunyai prestise yang cukup tinggi karena dapat dukungan dari presiden, namun beberapa waktu kemudian komisi tersebut pudar, baik prestasinya maupun pengaruhnya.

Menurut **Downs** bahwa pada awalnya produktivitas unit ini sangat tinggi karena 'break out'-nya berasal dari birokrasi yang ada, namun akhirnya unit ini cenderung mengalami penurunan yang cukup tajam. Sedangkan RB cenderung menuju ke model sistem dinamik (*dynamic strategy-view*), dimana konsep kompetensi inti (*core-competence*) dan *knowledge creating organization* dikembangkan.

Beberapa pakar teori strategi, mengidentifikasi bahwa sasaran terpenting dari strategi adalah menciptakan kinerja administrasi yang unggul dan langgeng. Namun para pakar teori organisasi tradisional, menganggap bahwa pandangan pakar strategi tersebut sebagai anti persaingan dan pencapaiannya dapat merugikan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan.

Dalam kaitannya dengan hal tersebut setidaknya muncul sembilan teori strategi yang menyatakan bahwa sasaran strategi yang unggul dan langgeng dapat dicapai melalui penciptaan *sustainable competitive advantage*. Kesembilan teori tersebut meliputi: teori tentang pentingnya faktor-faktor industri (jasa); teori kompetensi spesifik (kompetensi inti); teori sumber daya yang tidak dapat ditiru (*inimitable resources*); teori kapabilitas dinamik; teori proses pembelajaran tingkat tinggi; teori potensi penciptaan nilai dari jejaring tata-hubungan (*network of relationship*); teori orientasi

market; teori inovasi penggerak mula (*first mover innovations*); dan teori ekuitas merk.

Teori neo-klasik memandang organisasi sebagai fungsi produksi yang terstandardisasi yang memadukan sumber daya homogen yang sangat statis dan melihat bahwa kinerja unggul dapat diperoleh dari faktor-faktor organisasi, misalnya lokasi, kekuatan *market*, dan penciptaan hambatan masuk. Artinya teori neo-klasik hanya mengenalkan model klasik *structure, conduct, & performance* tentang organisasi yang lanjutnya jadi dasar analisis kebijakan publik (*public policy analysis*) bagi pemerintah daerah.

Pencapaian kinerja SCA menurut model SCP mengindikasikan adanya alokasi sumber daya yang kurang efisien. Teori neo-klasik berpendapat bahwa SCA yang dikembangkan ahli teori strategi bersifat anti-persaingan dan pencapaiannya dapat merugikan kesejahteraan sosial. Jadi teori neo-klasik menegaskan bahwa strategi adalah bersifat anti persaingan dan anti sosial. Sebaliknya **Hunt** berpendapat bahwa penciptaan SCA yang menggunakan pendekatan teori *resource advantage theory* justru sangat mendukung persaingan, produktivitas, dan pertumbuhan ekonomi.

RCA banyak menggunakan pemikiran dari *tradisi Schumpeterian* tentang *evolusioner*. Teori ini berpendapat bahwa:

- (1) Inovasi dan pembelajaran organisasi (*learning organization*) bersifat endogen;
- (2) Organisasi dan konsumen (*science*) memiliki informasi tak sempurna;
- (3) Kompetensi inti dan keunggulan *entrepreneurial* sangat mempengaruhi kinerja.

Chatterjee dan Wernerfelt (1991) mengklasifikasikan sumber daya kedalam 4 kategori, yaitu: fisik, tak-wujud (*intangible*), dan keuangan. **Grant** mengelompokkan sumber daya *intangible* kedalam 4 sub-kelas, yaitu: sumber daya manusia, sumber daya teknologi, reputasi, dan aset organisasi. *Intangible asset* organisasi sering dinamai *tacit knowledge*; pengalaman; reputasi dan *goodwill*; kebiasaan dan keterampilan organisasi. **Hall** mengklasifikasikan sumber daya *intangible* sebagai aset atau kompetensi. *Intangible asset* mencakup *having capabilities*, biasanya diperoleh karena regulasi, misalnya hak paten atau posisi tertentu, misalnya reputasi. Sedangkan keterampilan atau kompetensi *intangible* berkaitan dengan *doing capabilities*, meliputi kapabilitas fungsional, misalnya *know-how* dan kapabilitas kultural (organisasional), misalnya kebiasaan. Keterampilan *intangible* biasanya bergantung pada orang, sedangkan *intangible asset* tidak bergantung pada orang.

Batas antara konsep sumber daya, keterampilan dan kapabilitas tidak jelas. **Ghoshal dan Bartlett** (1990) memasukkan keterampilan *marketing* dan kapabilitas manajemen sebagai sumber daya. **Amit dan Schoemaker** mendefinisikan sumber daya sebagai stok faktor-faktor tersedia yang dimiliki atau berada dalam kendali organisasi. Sumber daya ini terdiri atas antara lain: pengetahuan yang dapat diperdagangkan, misal paten dan lisensi; aset keuangan dan fisik, misal properti, pabrik dan peralatan; modal manusia (*human capital*), dan sebagainya. Kapabilitas didefinisikan kemampuan

organisasi untuk mengembangkan, memiliki dan mempertukarkan informasi melalui SDM-nya. Kapabilitas berdasarkan informasi inti dinamai 'aset tak-kentara'.

Menyangkut penggunaan *resource-base theory* guna memprediksi strategi perkembangan, ada dua tradisi yang dapat diidentifikasi. Pertama, berkaitan dengan kelompok riset tentang strategi diversifikasi di tingkat strategi organisasi. Titik perhatian riset ini adalah pada peran sumber daya dalam menentukan batas-batas (*boundaries*) aktivitas organisasi. Diversifikasi dilihat sebagai hasil dari kelebihan kapasitas sumber daya yang mempunyai banyak kegunaan. Sumber daya dipandang sebagai *driving force* bagi diversifikasi. Organisasi yang memiliki sumber daya yang bersifat umum (*generalized*) atau fleksibel dianggap mampu melakukan diversifikasi yang sangat luas, sedangkan organisasi yang memiliki sumber daya khusus (*specialized*) atau tak-fleksibel akan menerapkan strategi diversifikasi yang sempit. **Chatterjee dan Wernerfelt** (1991), menyatakan bahwa sumber daya fisik dan sumber daya *intangable*, yang diyakini sangat tidak fleksibel, dapat digunakan untuk memasuki pangsa yang mempunyai kaitan erat, sedangkan diversifikasi yang relatif lebih tidak terkait (*unrelated diversification*) banyak berhubungan dengan sumber daya keuangan/biaya.

Kedua difokuskan pada tingkat strategi organisasi. Di sini RBT digunakan dalam proses analisis strategi dan formulasi strategi. Upaya dalam tradisi ini lebih difokuskan pada pengembangan implikasi praktis bagi manajemen, dengan sedikit studi empiris. Sumber daya dan kapabilitas internal dikembangkan dan dimanfaatkan, dan potensi mereka menghasilkan *sustainable competitive advantage* dianalisis. Organisasi (pemerintah daerah) harus memilih strategi yang memanfaatkan sumber daya dan kapabilitas relatif terhadap peluang eksternal (**Grant**, 1991). Penghambat utama dalam tradisi riset ini, kesulitan dalam mengidentifikasi dan mengukur SCA (**Lippman dan Rumelt**, 1982). Periset harus mengandalkan persepsi manajemen tentang keunggulan bersaing organisasi.

Ada dua perbedaan penting di antara kedua tradisi ini.

Pertama, riset yang berkaitan dengan batas aktivitas organisasi (pemerintah daerah) dalam menggunakan sumber daya untuk memprediksi perubahan pada tingkat diversifikasi; fokusnya adalah pada jenis sumber daya apa yang dapat menghasilkan diversifikasi terkait atau tak-terkait.

Kedua, tradisi pertama lebih bersifat terfokus ke dalam (*inward*), sedangkan tradisi kedua bersifat terfokus ke luar (*outward*). Sejumlah kritik terhadap pendekatan *micro-macro, structural-behaviour* atau *pun strategi campuran* sulit sekali melanggengkan daya saing daerah akibat sulitnya bersaing di era globalisasi. Oleh sebab itu, untuk melengkapi strategi tersebut, perlu kiranya digunakan model *resource-based strategy*.

Resource-based strategy diasosiasikan dengan pemikiran **Prahalad** dan para penggagas paradigma *learning & learning organization* lainnya. Menurut **Azua dan Azua** (1998), tiga aspek utama yang menjadi perhatian RBS: **(1)** Aspek sumber daya, **(2)** Aspek faktor keberhasilan, dan **(3)** Aspek

proses belajar. Menurut **Grant**, tiga aspek utama: **(1)** Aspek manusia, **(2)** Aspek teknologi, dan **(3)** Aspek infrastruktur.

Aspek sumber daya digolongkan sebagai **(1)** sumber daya tangible, **(2)** sumber daya intangible, dan **(3)** sumber daya *very intangible*. Sumber daya *tangible* meliputi staf, pelanggan, kapasitas, finansial dan produk. Sementara sumber daya intangible meliputi keterampilan staf, kualitas pelanggan, efisiensi biaya produksi, dan kualitas produk. Sedangkan sumber daya *very tangible* mencakup moral para staf, reputasi di mata pelanggan, dan reputasi di mata investor.

Grant (1995) mengindikasikan paling tidak dua pertanyaan penting berkaitan dengan sumber daya *intangible* non-SDM. **Pertama**, kesempatan-kesempatan apa saja yang ada pada (pemerintah daerah) untuk menuju pada penggunaan keuangan, persediaan, dan aset tetap? **Kedua**, kemungkinan-kemungkinan apa saja yang tersedia pada (pemerintah daerah) untuk memanfaatkan aset yang tersedia guna mendapatkan keuntungan yang lebih?

Sementara aspek penting yang berkaitan dengan sumber daya *tangible* SDM adalah peningkatan keterampilan dan kemampuan SDM dalam konteks individu maupun kelompok. Berbagai kompetensi yang terkait dengan kedua konteks pengembangan SDM ini meliputi: **(1)** kompetensi pencapaian tujuan, **(2)** kompetensi pemecahan masalah, **(3)** kompetensi interaksi bersama, dan **(4)** kompetensi *teamwork*.

Intangible asset menjadi sumber daya yang terasa sangat mahal karena menyangkut aspek penguasa ilmu pengetahuan, proses pembelajaran kolektif, dan reputasi. Sumber daya *intangible* ini sama pentingnya dengan sumber daya *tangible*, walaupun dalam beberapa situasi bisa terjadi sumber daya *intangible* lebih menonjol. Misal, persepsi tentang mutu dan reputasi yang positif dapat melambungkan nama pemerintah daerah di kancah nasional maupun internasional. Dalam hal ini, persepsi, citra, dan reputasi menjadi asset yang sangat mahal.

Aspek kedua, yakni faktor keberhasilan yang dielaborasi menurut pemikiran **Azua dan Azua** (1998), terdiri dari: **(1)** Faktor ilmu pengetahuan, **(2)** Faktor kohesi sosial, **(3)** Faktor infrastruktur, **(4)** Faktor konektivitas, dan **(5)** Faktor produktivitas.

Pengetahuan (*knowledge*) adalah kepemilikan dari organisasi atau wilayah atas informasi, kemampuan, kesadaran, pengakuan, pengalaman, *acquaintance*, dan pengertian. Pengetahuan ini dikategorikan menjadi tiga kelompok, yakni: **(1)** *human capital*, **(2)** *struktural capital*, dan **(3)** *relational capital*. *Human capital* adalah pengetahuan yang dimiliki SDM dari suatu organisasi atau daerah yang diperoleh dari pendidikan dan pelatihan. *Struktural capital* adalah cara-cara dimana komponen-komponen di dalam organisasi atau di dalam daerah disistematisasi, diinternalisasi, dan diproses. Sementara *relational capital* adalah hubungan-hubungan yang ada di antara komponen di dalam daerah regional, serta hubungannya dengan pemerintah pusat dan dunia internasional. Pengembangan pengetahuan ini menjadi sangat penting mengingat melalui cara ini metode-metode, sistem, produk, dan proses yang baru dapat dikembangkan, yang pada gilirannya

dapat meningkatkan daya saing daerah dan proses yang lebih cepat. Hal ini sumber keunggulan dan nilai tambah organisasi dan daerah.

Faktor keberhasilan kedua, faktor kohesi sosial. Faktor kohesi sosial suatu organisasi ini menggambarkan kebiasaan, sikap hidup, etika dan hubungan yang tumbuh di dalam organisasi maupun daerah, serta cara-cara di mana hal-hal ini dikelola. Menurut **Azua dan Azua** (1998), kohesi sosial di dalam daerah tertentu dibedakan menjadi dua aspek, yakni **(1)** budaya, dan **(2)** solidaritas. Budaya adalah keadaan dari cara, cita rasa, dan pengembangan intelektual suatu daerah tertentu. Dengan kata lain, budaya suatu daerah adalah sesuatu yang tumbuh di daerah tersebut sepanjang waktu, dan membentuk identitas daerah tersebut. Budaya ini menggambarkan cara-cara masyarakat bertindak, apa yang mereka suka dan tidak suka, bahasa mereka, cara-cara mengorganisasi sesuatu, pendidikan dan hikayat-hikayat yang dimiliki. Karena itu budaya sangat penting, karena hal ini mencerminkan cara-cara sesuatu bekerja, sesuatu dilakukan, dan cara-cara bagaimana suatu masalah dianalisis dan dipecahkan.

Sementara solidaritas dikaitkan dengan budaya suatu daerah, karena hal ini merupakan cara dimana daerah tersebut memiliki kesatuan kepentingan. Kepentingan membentuk budaya, sementara cara-cara dimana kepentingan tersebut dipersatukan membentuk solidaritas. Solidaritas ini menumbuhkan kepercayaan, kebahagiaan, dan kebersamaan masyarakat yang akan menjadi cita-cita bersama dalam mewujudkan lingkungan keberhasilan.

Faktor keberhasilan ketiga, infrastruktur yang didefinisikan sebagai struktur dasar atau perangkat modal tetap dari sistem daerah. Infrastruktur dasar ini meliputi: **(1)** infrastruktur fisik, **(2)** infrastruktur struktural, dan **(3)** infrastruktur SDM. **Azua dan Azua** (1998) membedakan antara *mature infrastructure* dan *high-tech infrastructure*. Pertama, dikaitkan dengan kebutuhan dasar dari suatu daerah dan yang sudah tersedia, seperti sistem administrasi daerah. *Mature infrastructure* selalu dikembangkan dan diperbaiki guna mewujudkan keunggulan daerah. Sementara *high tech infrastructure* dikaitkan dengan modernisasi infrastruktur yang ada, seperti pusat Litbang. Faktor infrastruktur menjadi sangat penting karena menyediakan sejumlah elemen dan layanan yang dianggap penting bagi berfungsi ataupun tumbuhnya sistem daerah.

Faktor keberhasilan keempat, konektivitas, yakni keterbukaan dan terutama kemampuan suatu daerah untuk terbuka. Konektivitas suatu daerah membentuk sebagian pengetahuan daerah tersebut, yakni *relational capital*. Karena itu konektivitas ini dikaitkan dengan; **(1)** *Relations inside the region*, dan **(2)** *Relations outside the region*. **Pertama**, mengindikasikan hubungan daerah tersebut dengan perusahaan, lembaga-lembaga, universitas, pemerintah, bahkan dengan masyarakat setempat. Sementara **kedua**, mengindikasikan hubungan dengan daerah lain maupun dengan daerah pusat dan dunia internasional. Faktor ini penting karena menjadi landasan suatu daerah dalam mendapatkan keunggulan secara nasional dan internasional.

Faktor keberhasilan kelima, produktivitas, yaitu jumlah total produk jasa yang dikreasikan atau diinovasikan di suatu daerah, serta efisiensi yang dapat dicapai. Faktor produktivitas ini sangat penting, karena hal ini dapat menunjukkan kinerja daerah berdasarkan dua macam sumber produktivitas, yakni *tangible* dan *intangible* dari suatu daerah.

Faktor proses belajar merupakan aspek ketiga yang penting dalam RBS. Dua faktor lainnya seperti telah diulas adalah aspek sumber daya dan faktor keberhasilan. Faktor proses belajar ini seringkali diasosiasikan dengan paradigma *learning* dan *learning organization* seperti dikembangkan Senge (1992), Marquardt (1996), Espejo (1996), dan lain-lain.

E. Paradigma Learning Organization dan Reformasi Administrasi

Dewasa ini organisasi-organisasi beroperasi dalam suatu lingkungan global yang sarat dengan perubahan, *turbulensi*, dan ketidakpastian, sedangkan yang tidak berubah adalah '*perubahan itu sendiri*' (Boast dan Martin, 1997). Cara perubahan yang terjadi juga berbeda bila dibandingkan dengan era sebelumnya, baik dalam arah dan pola, maupun *magnitude*-nya. Akibatnya, organisasi (pemerintah daerah) tidak dapat mengandalkan pada jenis tindakan terencana yang disusun berdasarkan asumsi yang lama. Terkait dengan konstelasi ini, pengembangan organisasi yang selama ini ditempuh tidak lagi dapat menjamin keberhasilan dan kelangsungan hidup organisasi pemerintah daerah.

Organizational knowledge is a product of learning. It is a people-related process because it involves writing together the brains of competent people so that sharing, reasoning, and collaboration become common practices (Pawitra, 1998). The acquisition, dissemination, and development of knowledge are playing an ever increasing role in organizational success (Nonaka, 1994).

Setiap organisasi dituntut agar mampu mengubah dirinya menjadi organisasi yang terus-menerus meningkatkan pembelajarannya pada berbagai tingkatan, seperti yang diungkap Senge (1995), sebagai berikut:

"As the world becomes more interconnected and business becomes more complex and dynamic, work must become 'learningful'. It is no longer sufficient to have one person learning for the organization, a Ford or a Sloan or a Watson. It's just not possible following the orders the 'grand strategist'. The organization that will truly excel in the future will be the organizations that discover how to tap people's commitment and capacity to learn at all levels in an organization".

Mills dan Friesen mengartikan *learning organization* sebagai organisasi yang mampu menciptakan inovasi internal atau pembelajaran yang konsisten. Konsep ini sebenarnya tidak terlalu baru, karena Schumpeter (1934) pernah menggariskan bahwa inovasi merupakan komponen sentral bagi organisasi yang ingin berkompetisi. Namun konsep kompetisi tersebut tidak dijelaskan secara rinci pada tingkat organisasi mikro sebagaimana yang banyak diurai oleh konsep *learning organization*.

Sejalan dengan itu, Grant (1995) dan beberapa tokoh aliran RBS lainnya seperti Hamel dan Prahalad (1994), menjelaskan tentang pentingnya organisasi melakukan *collective learning* berdasarkan kompetensi ataupun sumber daya yang dimiliki organisasi, sehingga pada akhirnya dapat diciptakan daya saing organisasi.

Konsep pembelajaran bukan hanya dapat diterapkan pada skala mikro, seperti organisasi atau perusahaan, tetapi juga pada konteks organisasi makro, seperti negara dan pemerintah daerah. Karena itu kita mengenal konsep *learning nation*. Seperti halnya organisasi bisnis maupun nirlaba, pemerintah daerah atau lebih spesifik lagi birokrasi sebagai organisasi makro juga bisa menerapkan *learning organization*, yang intinya menurut Marquardt (1996), setiap organisasi yang ingin hidup langgeng harus senantiasa mau mentransformasikan dirinya terhadap lingkungan agar selalu mampu mengelola *knowledge* organisasi, meningkatkan keterampilan, memanfaatkan teknologi, memberdayakan sumber daya manusia, dan *expand learning*.

F. Administration Reform of Performance in Regions

Dalam reformasi administrasi, menunjukkan betapa pentingnya 'variabel kepemimpinan yang konsisten'. Ada tidaknya dukungan kepemimpinan politik sebagai faktor penentu bagi berhasil tidaknya usaha reformasi administrasi. Persepsi kepemimpinan terhadap strategi reformasi administrasi yang akan dipilih merupakan *variabel yang krusial*. Namun masih sangat sulit untuk menilai apakah efektivitas itu sebagai akibat adanya peningkatan kemampuan personel, ataukah akibat adanya peningkatan lingkungan yang kondusif. Hal ini disebabkan karena *faktor lingkungan* dapat menjadi faktor pendorong maupun faktor penghambat bagi usaha reformasi administrasi.

Saat ini, pemerintah daerah tidak mengalami hambatan yang cukup berarti didalam melakukan reformasi administrasi. Hal ini dikarenakan usaha reformasi administrasi tidak berakibat pada terjadinya rasionalisasi PNS. Demikian pula usaha memperbaiki sistem penggajian tidak mendapat tantangan, karena usaha ini tidak menghambat usaha pemerintah daerah (pusat) didalam mengendalikan laju inflasi maupun penciptaan lapangan kerja (Zauhar, 2002: 89).

Disamping itu, pemerintah pusat masih cukup memberikan pengaruh dalam meningkatkan daya saing daerah-daerah dalam melakukan bidang reformasi administrasi ini. Peringkat daya saing, yang didapatkan secara nasional (negara), sebenarnya merupakan cerminan daya saing daerah juga. sebagaimana ditinjau dari indeks peringkat daya saing dunia, Indonesia secara terus menerus mengalami penurunan hingga peringkat 41 di tahun 1996 versi *World Competitiveness Year Book*. Padahal, menurut *World Economic Forum – Geneva*, dalam *Global Competitiveness Report* Mei 1997, Indonesia menduduki peringkat cukup bagus yakni 15. Namun diramalkan akan melorot terus hingga tahun 1999 ini. Sementara peringkat *Human Development Index* (HDI) Indonesia terpuruk di urutan ke-105. Padahal peringkat sebelumnya masih dibawah 100.

Hal yang perlu dicermati lagi adalah masih rendahnya aparatur birokrasi di daerah-daerah dan pusat didalam melakukan proses pembelajaran secara bersama, sehingga proses usaha untuk menghasilkan *creation inovaton of organization* seperti yang diharapkan RBS masih relatif jauh tercapai. Adanya proses korupsi berkelanjutan (*cooperate corruption*) yang dilakukan oleh aparatur pemerintahan juga sebagai salah satu tidak berjalannya atau tidak adanya RBS ini.

G. Strategi Reformasi Administrasi: Perspektif Resource Based

Setelah melihat gambaran sekilas mengenai kinerja reformasi administrasi di daerah, kiranya perlu memahami lebih mendalam mengenai visi, kebijakan dan strategi pemerintah daerah, serta strategi reformasi administrasi dalam kaitannya dengan pembangunan daya saing daerah.

Sejalan dengan era otonomi daerah yang sedang digairahkan, pemerintah daerah kini 'harus' memiliki visi yang diinginkan sehingga diharapkan mampu mensejajarkan dengan daerah-daerah yang sudah maju. Sementara misi yang diemban administrasi publik adalah sebagai penggerak utama dan pendobrak hambatan, serta mengamankan kebijaksanaan pemerintah daerah maupun nasional melalui penata-ulang strategi reformasi administrasi.

Apabila mencermati visi dan misi tersebut, maka belum tergambar secara jelas visi dan misi yang mengedepankan akan menjadi daya saing daerah yang berbasiskan pada sumber daya, bukan hanya sumberdaya alam, namun yang lebih penting adalah '*berbasis ilmu pengetahuan*' melalui proses *learning* yang dinamis agar dapat menciptakan kompetensi inti, baik pada tingkat makro (*country's level*) sampai tingkat regional (*region's level*). Oleh karena itu, dengan konteks ini suatu penataan ulang dengan visi baru yang bertumpu pada *resource based approach*, sekaligus membangun *mental model* dan *system thinking* berbangsa yang tangguh melalui semangat kompetisi dan kooperasi intra dan antar organisasi daerah melalui jaringan yang kokoh dalam persaingan yang berbasis pada *knowledge & skills*.

Penataan ulang strategi daya saing daerah itu, bukan ditekankan pada pemanfaatan sumberdaya alam semata, namun merupakan pengintegrasian antara sumberdaya yang sifatnya *tangible, intangible, dan human resources* dalam semangat *collective learning*. Menegakkan semangat *collective learning* ini perlu dimulai dari tingkatan makro (pemerintah baik nasional maupun daerah) sebagai *initiator, change creator* maupun sebagai *fasilitator* (Porter, 1999) sampai pada tataran mikro.

Kebijakan teknis daerah-daerah yang masih menyebutkan bahwa landasan daya saing adalah keunggulan komparatif dan keunggulan kompetitif berbasis sumberdaya alam. Kebijakan teknis ini, perlu ditata-ulang dengan mengubah landasan daya saing, berupa keunggulan berbasis sumberdaya (*resources based advantage*), baik sumberdaya berwujud (*tangible*) maupun tak berwujud (*intangible*).

Untuk menjabarkan visi, strategi dan orientasi itu, perlu memperhatikan juga struktur komposisi regional dan global yang sangat potensial menjadi

pesaing daerah-daerah. Oleh karena itu, untuk menata-ulang strategi reformasi administrasi itu, maka daerah dapat melakukannya dengan cara menelusuri tiga macam *strategic resources*, yaitu:

- (1) *Tangible resources*, seperti karyawan atau SDM (PNS), pelanggan (masyarakat dan dunia usaha), kapasitas, dana, dan produk (jasa);
- (2) *Intangible resources*, seperti keterampilan karyawan (PNS), mutu pelanggan (*society*), efisiensi biaya produk (pelayanan), dan mutu pelayanan;
- (3) *Very intangible (indirect) resources*, seperti moral karyawan (PNS), reputasi di mata *society*, dan reputasi di mata investor.

Untuk aspek ketiga ini, pembenahan dan pemulihan reputasi reformasi administrasi pemerintah daerah di mata rakyat sendiri memerlukan upaya-upaya dan kampanye khusus untuk mengharumkan kembali reputasinya tersebut.

Secara lebih konkrit dan komprehensif, perlu mengurai lima *regional competitiveness drivers factor* yang telah dijelaskan sebelumnya, yakni: *knowledge*, kohesi sosial, infrastruktur, konektivitas, dan produktivitas. Kesemuanya mengarah pada proses *knowledge management cluster*.

Sekadar ilustrasi, contoh salah satu faktor yakni konektivitas yang mencakup dua hal pokok, yakni **(1)** konektivitas internal; dan **(2)** eksternal. Banyak yang bisa dilakukan untuk menata-ulang reformasi administrasi daerah guna membangun daya saing. Bila mau jujur, sebenarnya belum melakukan upaya-upaya yang cermat untuk menjalin tali-temali *konektivitas internal*, misalnya suatu daerah industri dengan instansi terkait, perguruan tinggi, sampai pemanfaatan masyarakat sekitarnya. Selain itu, *konektivitas eksternal*, berupa keterkaitan suatu daerah dengan daerah lain, baik di dalam negeri maupun luar negeri, terutama dalam satu kawasan. Sebagai contoh konkrit, daerah-daerah perlu melakukan kerjasama regional untuk mengetahui keberhasilan dan kegagalan reformasi administrasi yang telah dilakukan oleh daerah-daerah lain tersebut.

Contoh lain memperlihatkan ketertinggalan daerah-daerah yang baru menggunakan keunggulan sumberdaya alam, belum berbasis pada pengetahuan atau sumberdaya *tangible* dan *intangible* adalah kekalahan Indonesia dengan Malaysia dalam memperebutkan pulau Sipadan-Ligitan. Meskipun hal itu, telah jelas sebelumnya kepemilikannya bagi Indonesia. Namun, rangkaian *knowledge* dan *resource based* mendapatkannya dimiliki negara lain, sehingga kita kehilangan sumber kekayaan kita.

H. Penutup

Dengan demikian, keberhasilan reformasi administrasi dalam usaha membangun daya saing daerah sangat tergantung pada, antara lain:

- (1) Dukungan dan komitmen dari pemimpin politik;
- (2) Adanya agen (inti) pembaru;
- (3) Adanya lingkungan sosial ekonomi dan politis yang kondusif;
- (4) Waktu yang tepat.

Strategi yang berkenaan dengan sifat dan ruang lingkup pembaruan administratif haruslah dirancang melalui kerja sama yang harmonis antara pemimpin politik dan para pembaru, dimana mereka berdua harus memperhatikan faktor lingkungan yang ada.

Sifat dan ruang lingkup reformasi administrasi juga tergantung pada tersedianya sumber daya, baik dana maupun tenaga (SDM). Karena pada umumnya daerah berkembang kekurangan dana maupun tenaga sehingga akan mengalami banyak kesulitan jika menerapkan pendekatan makro atau komprehensif. Dengan demikian, maka pendekatan mikro atau inkremental akan lebih cocok bagi daerah-daerah di Indoensia. Dasar pemikirannya disini adalah bahwa setiap keputusan utama sebenarnya mencakup 'perubahan inkremental' untuk menanggulangi 'penyakit khusus'. Strategi inkremental cocok dengan definisi reformasi administrasi sebagai suatu proses. Sebagai suatu proses reformasi administrasi selalu merupakan 'langkah tunggal', tetapi langkah tunggal yang dipandang dalam kaitannya dengan langkah tunggal yang lain, sehingga membentuk suatu jaringan 'cincin langkah berikutnya' yang akhirnya terbentuk suatu inovasi dan pembaruan administrasi yang besar.

Tetapi harus menyadari akan keterbatasan pendekatan inkremental. Karena sekecil apapun suatu usaha pembaruan, suatu saat pasti sampai pada ambang pintu politik, yang pasti memerlukan pendukung politik yang cukup besar. Keadaan semacam ini secara alami sangat sulit bagi suatu 'proyek kecil' seperti yang dianjurkan pendekatan inkremental. Hal yang perlu diperhatikan dalam hal ini adalah memilih proyek mikro yang jadi prioritas utama dan memiliki efek ganda dalam rencana pembangunan daerah.

Argumen di atas menyarankan adanya suatu kontinum dialektis dalam strategi reformasi administrasi. Implikasi dari argumentasi itu bahwa strategi inkremental harus tumbuh lebih luas, sedangkan strategi komprehensif harus dikonsentrasikan pada hal-hal yang bersifat sementara (*ad hoc*) didalam implementasinya. Debat ini menghasilkan matriks strategi yang disederhanakan seperti yang dikemukakan Lee. Tetapi harus diingat bahwa tujuan matriks dari Lee tersebut hanyalah bersifat *heuristic* (keperluan ilmiah). Para pemimpin politik dan badan-badan yang ada hubungan dengan pembaruan, harus memperhitungkan faktor lingkungan. Keputusan merekalah yang akan menentukan strategi apa yang akan dipakai dalam situasi tertentu.

Tujuan reformasi administrasi tiada lain adalah menyempurnakan kinerja (*performance*) dari birokrasi, baik dalam formulasi maupun implementasi rencana sektor tertentu dalam masyarakat. Proses pembaruan pada dasarnya juga merupakan redistribusi kekuasaan (*power*) didalam birokrasi. Mengapa pembaruan sulit dilakukan, dapat dijelaskan dengan mengacu pada adanya perubahan kebijaksanaan dan perubahan alokasi sumber daya yang dibutuhkan.

Misalnya *budget regional*. Dilihat dari sudut politik, *budget regional* tidak lebih dari sekedar distribusi sumber daya keuangan dari suatu daerah, dan

perubahannya dibuat sekali setahun. Ada dua pokok yang membedakan pembaruan administrasi dengan perubahan anggaran, yakni:

- (1) Dalam perubahan anggaran terdapat *proses institusionalisasi*, yaitu proses mengubah anggaran, setelah anggaran berlangsung beberapa bulan, sedangkan didalam pembaruan administrasi tidak terdapat institusionalisasi.
- (2) Sebagian besar anggaran bersifat historis dan karenanya hanya mewakili perubahan inkremental.

Tidak seperti halnya dengan perubahan kebijaksanaan ekonomi, reformasi administrasi mencakup perubahan yang menyusup ke seluruh jaringan birokrasi. Sebab birokrasi daerah dianggap sebagai satu kesatuan, sebagai PNS yang terintegrasi. Kebijakan terpisah badan yang berbeda, tampaknya tidak dapat dipertahankan. Keadaan semacam inilah yang mengusik benak para teknokrat ekonom dalam pemerintahan, mengapa mereka gampang dipengaruhi. Kebijakan ekonomi umumnya mempunyai ciri tersendiri (*discrete*), artinya berlaku khusus untuk satu sektor atau sektor yang lain dalam ekonomi dan seringkali hanya mencakup satu bagian atau satu badan saja. Aspek lain yang menyebabkan kenapa reformasi administrasi sulit dilaksanakan adalah suatu kenyataan bahwa reformasi administrasi sulit diukur dengan *cost benefit ratio*. Sampai saat ini jarang sekali, kalau boleh dikatakan belum ada seorang pun yang melakukan analisis *cost benefit*. Sedikit agak aneh bila para teknokrat-ekonom hanya sedikit yang memiliki *sense of direction* ke arah ini. Untuk membahas masalah ini selangkah lebih maju, misalkan kita hipotesiskan bahwa pendekatan *behavioral* lebih mampu didalam meningkatkan produktivitas birokrasi jika dibandingkan dengan pendekatan struktural. Jika asumsi ini dipakai dasar pembaruan, maka reformasi administrasi akan menjadi lebih *elusif* (kabur) sebagai variabel kultural.

Akhirnya, kesulitan yang akan dihadapi dalam proses reformasi administrasi bahwa proses ini langsung mempengaruhi mereka yang melaksanakan kebijaksanaan, namun manfaatnya tidak dapat segera dinikmati. Hal ini tidak seperti kebijaksanaan pertanian, atau kebijaksanaan kesehatan yang langsung kentara manfaatnya (manfaatnya segera dapat dinikmati). Ringkasnya, pembaruan administrasi tidak menambah yang sudah ada, tetapi hanya merelokasikan sumber daya yang sudah ada.

Oleh karena itu, sebagai bangsa yang penuh dengan optimisme, mudah-mudahan dengan diakuinya negara kita sebagai negara ke-3 yang telah membuktikan 'demokrasinya' pasca pelaksanaan pemilu 2004 dan keberhasilan memilih pemimpin baru dengan tanpa ada insiden kekerasan yang berarti dan daerah-daerah yang saat ini sedang melangsungkan pemilihan kepemimpinan baru juga yang sudah terseleksi ketangguhannya selama krisis ini, diharapkan mempunyai visi, misi dan strategi baru dengan semangat membangun. Yang penuh dengan semangat *learning organization* didalam melakukan reformasi administrasi publik yang serba baru, sehingga memiliki *sense of direction*, *sense of discovery* dan *sense of destiny* yang baru juga.

Daftar Pustaka

- Abdullah, Piter, dkk., *Daya Saing Daerah: Konsep dan Pengukurannya di Indonesia*, Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan Bank Indonesia, Edisi Pertama, BPFE Yogyakarta: 2002.
- Azua, J. And Azua S., *Corporation Strategis for Defining Competitive Industrial Policies*, Arthur Anderson & KPMG, Paper presented in Strategic Management Society Conference, Orlando: 1998.
- Bartlett, C. And S. Goshal, *Managing Across Borders: New Strategic Requirements*, Sloan Management Review, Summer: 1987.
- Boast, William M. & Martin, Benjamin, *Master of Change*, SYN COM, Ltd., Colorado: 1997.
- Brainbanti, R. J., *Administrative and Economic Development in India*, Duke University Press, Durham, N.C.: 1963.
- Bryson, John M., *Strategic Planning for Public and Non-Profit Organization*, First Published, REMDEC and INSIST, London: 1999.
- Caiden, G. E., *Prospects for Administrative Reform in Israel*, Public Administration, 1968.
- Dror, Y., *Strategies for Administrative Reform*, Development and Change, The Hague, Netherland: 1971.
- Espejo R., et.al., *Organizational Transformation and Learning: A Cybernetic Approach to Management*, Wiley & Sons, London: 1996.
- Grant M.R., *Contemporary Strategy Analysis: Concept, Technique, and Applications*, Blackwell, Massachusetts: 1995.
- Hamel G. And C.K. Prahalad, *Competing for the Future*, New York: 1993.
- Hamid, Edy Suandi dan Malian, Sobirin (Peny), *Memperkokoh Otonomi Daerah: Kebijakan, Evaluasi, dan Saran*, Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta: 2004.
- Harefa, Andreas, *Menjadi Manusia Pembelajar*, Cetakan ke-1, Kompas, Jakarta: 2000.
- Huseini, Martani, *Mencermati Misteri Globalisasi: Menata-Ulang Strategi Pemasaran Internasional Indonesia Melalui Pendekatan Resource-Based*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Bidang Marketing Internasional pada FISIP UI, Sabtu, 25 September 1999 di Depok.
- Kotler, P., et.a., *Marketing of Nations*, Connecticut, Free Press, New York: 1997.
- Lee, Hahn Been, *Bureaucratic Model and Administrative Reform*, Development and Change, The Hague, Netherland: 1971.
- Marquardt, M.J., *Learning Organization*, New York: 1997.
-, *Building The Learning Organization; A System Approach to Quantum Improvement and Global Success*, Mc Graw Hill, New York: 1997.
- Nonaka I., & Takeuchi H., *The Knowledge Creating Company: How Japanese Companies Create The Dynamic of Innovation*, Oxford University Press, New York: 1994.

- Osborn, Davide, & Gaebler, Ted, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Plume, New York: 1993.
- Pialang, Indra J. (Ed), *Otonomi Daerah: Evaluasi dan Proyeksi*, Cetakan I, Yayasan Harkat Bangsa, Jakarta: 2003.
- Porter, M., *On Competition: A New Learning*, Harvard Business School Press, New York: 1999.
- Prahalad C.K., *Managing Discontinuities: The Emerging Challenges*, Research Technology Management Institute, USA: 1998.
- Riggs, Fred W. (Ed), *Frontiers of Development Administrative Reform*, Duke University Press: 1971.
- Senge, P., *The Fifth Discipline: The Art and practice of the Learning Organization*, Century, London: 1990.
- Siagian, Sondang P., *Administrasi Pembangunan: Konsep, Dimensi, dan Strateginya*, Edisi Kedua, Cetakan Pertama, PT. Bumi Aksara, Jakarta: 2000.
- Simon, Herbert A., *Administrative Behavior: A Study of Decision Making Processes in Administrative Organization*, 1990.
- Zauhar, Soesilo, *Reformasi Administrasi: Konsep, Dimensi, dan Strategi*, Cetakan Kedua, PT. Bumi Aksara, Jakarta: 2002.
- Walsh, Kieron, *Marketing in Local Government*, First Published, Longman Group Ltd., London: 1993.