

Scenario Indonesia Tahun 2025 dan Tantangan yang Dihadapi oleh Administrasi Publik

Roy V. Salomo^{1*}

¹*Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia*

Abstract. The research aimed to construct the scenario of sub-national government administration in Indonesia and its available alternatives. The approach used was qualitative approach with the method of focus group discussion (FGD) and in-depth interview with economic and social politicians and bureaucrats. In addition secondary data were used to support the result. Two scenarios of the environment of Indonesian sub-national administration for 2025 are gained from two FGDs: the Utopian Scenario and Tumble into the Gutter Scenario. According to the first FGD, the utopian scenario is less likely to happen within the next 20 years, while the tumble-into-the-gutter scenario is considered more likely, especially if the recent condition is long-drawn-out, the homework is never done, and there is lack of awareness from national and local political elites on the recent crisis.

Keywords: *scenario planning, public policy, public administration, governance, civil society*

PENDAHULUAN

Lahirnya sejumlah undang-undang yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah seperti UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004, serta undang-undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah seperti UU Nomor 25 Tahun 1999 dan UU Nomor 33 Tahun 2004 telah membawa banyak perubahan dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan, dan harapan dari banyak warga masyarakat akan adanya perubahan nasib mereka. Perubahan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut antara lain dapat dilihat dari semakin besarnya kewenangan yang ada pada pemerintah daerah, kabupaten dan kota, membesarnya peran DPRD dalam pengawasan (Maksum, 2006), pembuatan anggaran daerah dan pembuatan peraturan daerah. Harapan akan adanya perubahan nasib masyarakat daerah sangat berkaitan dengan usaha-usaha untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan lebih cepat dan lebih baik melalui pelayanan publik dan akses terhadap pelayanan publik.

Proses desentralisasi yang drastis, yang muncul dari dan bersama-sama proses reformasi politik telah menuntut banyak hal. Salah satu yang dituntut oleh masyarakat dalam proses perubahan ini adalah akuntabilitas dan transparansi serta partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan (Abidin, 2004; Gardono, 2001). Tuntutan di atas merupakan gejala yang memperlihatkan bahwa perubahan yang sedang terjadi bukanlah sekedar perubahan struktur, atau cara ataupun gaya dalam menjalankan pemerintahan lokal. Namun lebih dari itu, terjadi perubahan model atau pola, perubahan kerangka

berpikir yang dipacu oleh perubahan nilai-nilai tentang tata cara penyelenggaraan pemerintahan. Gejala ini dapat dikategorikan sebagai perubahan paradigma atau yang oleh Khum disebut sebagai *model for thinking* (Clarke dan Stewart Clegg, 1998).

Selain adanya tuntutan yang datang dari masyarakat, tidak dapat disangkal pula banyak harapan diletakkan pada reformasi sistem pemerintahan daerah yang sedang terjadi. Masyarakat (di daerah) berharap pelayanan publik akan menjadi baik dalam arti kuantitas dan kualitas, termasuk akses kepadanya (PSKK UGM, 2001). Besar pula harapan agar KKN dapat diberantas, setidaknya dikurangi. Berbagai harapan di atas sangat wajar mengingat desentralisasi dimengerti dan dipercayai sebagai cara untuk mencapai berbagai harapan di atas (Rondinelli dkk., 1983).

Nyatanya setelah kurang lebih satu dasawarsa reformasi pemerintahan daerah (*macro administrative reform*) dijalankan, selain muncul banyak perubahan yang bersifat positif, banyak pula terjadi perubahan yang bersifat negatif yang sangat mengecewakan rakyat. Pelayanan publik tidak menjadi lebih baik (Suwandi, dkk., 2004), partisipasi tidak banyak berubah, bahkan KKN semakin merajalela di daerah. Kemiskinan, pengangguran, busung lapar, dan banyak masalah sosial lain semakin parah keadaannya.

Sejumlah literatur dan penelitian memperlihatkan terjadinya kegagalan dalam melakukan reformasi pemerintahan daerah, terutama yang berkaitan dengan substansi desentralisasi. Breton mengemukakan sejumlah literatur yang secara eksplisit ataupun implisit memperlihatkan bahwa kompetisi antar daerah berakibat terjadinya inefisiensi, yang berarti tidak terjadi *maximum social welfare*. Daerah meningkatkan biaya informasi, biaya partisipasi politik, biaya koordinasi, *diminishing supply cost*, dan *dynamic instability* (Breton,

*Korespondensi: +6221 7884 9078; roy.v09@ui.ac.id

2002). Jenie dkk. mendapatkan bahwa desentralisasi bukan merupakan hal yang baik dan juga bukan hal yang buruk bagi efisiensi, keadilan, dan stabilitas ekonomi. Pengaruh desentralisasi tergantung pada desain kelembagaan yang spesifik (Litvack, 1998). Sementara Tanzi berpendapat bahwa desentralisasi meningkatkan korupsi, menimbulkan konflik dalam koordinasi kebijakan ekonomi makro, kesulitan dalam transparansi fiskal serta meningkatkan kesenjangan antar wilayah (Tanzi, 2001). Azfar dkk. (2001) juga mengatakan bahwa desentralisasi tidak selalu mendorong *allocative efficiency*, mengurangi korupsi, dan memfasilitasi *cost recovery*. Tambahan pula dikatakan bahwa hanya bentuk tertentu dari desentralisasi atau hanya dengan kelembagaan tertentu yang membawa desentralisasi berhasil.

Bagi Indonesia, berbagai pendapat di atas sangat relevan. Ini berarti bahwa desentralisasi dan otonomi daerah merupakan hal yang penting namun tidak cukup untuk melakukan perubahan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat daerah. Terdapat banyak hal yang harus dibenahi pada birokrasi pemerintah daerah. Oleh karena itu, mau tidak mau reformasi administrasi harus dilakukan untuk menjawab berbagai tantangan yang dihadapi birokrasi daerah. Untuk itulah perlu dibuat *grand strategy* reformasi administrasi pemerintah lokal.

Upaya membangun *grand strategy* reformasi administrasi pemerintah lokal dihadapkan pada kondisi ketidakpastian lingkungan yang tinggi dan berkaitan dengan sejumlah *strategic issue*, maka perlu dilakukan upaya memetakan beberapa kemungkinan masa depan, yang dikenal dengan skenario, yang terkait dengan perkembangan administrasi pemerintah lokal. Kerangka analisis yang dianggap paling relevan untuk menghadapi keadaan di atas adalah *scenario planning* (Schoemaker, 1991; Maami dan Cavana, 2000).

Scenario planning merupakan suatu kerangka analisis yang dipakai untuk membangun strategi organisasi dengan menggali berbagai kemungkinan kondisi yang dapat terjadi di masa yang akan datang dengan rentang waktu dua puluh tahun. *Scenario planning* bukanlah usaha memproyeksikan masa kini ke masa depan melalui ekstrapolasi. Maami dan Cavana (2008) mengatakan “*a scenario is not a forecast or an intention to describe a certain future state, but it is intended to provide a possible set of future conditions*”.

Porter dalam bukunya *Competitive Advantage* mendefinisikan skenario sebagai ‘*an internally consistent view of what the future might turn out to be not a forecast, but one possible future outcome*’.² Ringland sendiri mendefinisikan *scenario planning* sebagai ‘*that part of strategic planning which relates to the tools and technologies for managing the uncertainties of the future*’. Mengacu pada sejumlah pengertian tentang *scenario planning* di atas, dapat disimpulkan bahwa *scenario planning* merupakan usaha untuk menggambarkan kemungkinan yang dapat terjadi pada masa depan tanpa melakukan ekstrapolasi keadaan masa kini ke depan. *Scenario planning* juga dikaitkan

dengan ketidakpastian masa depan. Oleh karena itu, dalam membangun *scenario* seringkali terdapat *scenario* alternatif.

Selanjutnya Becker mengatakan “*preparing scenarios as a future history requires that a possible evolution of events and trends be described as an integral part of the scenario*.” Hasil penelitian berisi evolusi berbagai kejadian dengan memasukkan sejumlah kecenderungan dan disajikan sebagai sebuah cerita “sejarah masa depan” dan merupakan bagian integral dari *scenario planning* itu sendiri.

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan *scenario* (optimis, *status quo*, dan pesimis) lingkungan administrasi pemerintah lokal sampai dengan tahun 2025 dan tantangannya bagi administrasi lokal.

METODE PENELITIAN

Penelitian dilakukan dalam rangka membangun skenario terhadap ketiga *change drivers*, yaitu aspek sosial, politik, dan ekonomi. Penelitian dilakukan melalui teknik *focused group discussion* (FGD) sebanyak dua kali, dengan pakar ilmu sosial (sosiolog), pakar ilmu politik, dan pakar ilmu ekonomi dari Universitas Indonesia. FGD pakar merupakan metode yang banyak dipakai dalam membangun *experts' scenarios* (Ringland, 1998), atau *experts panels* (Lindgren dan Bandhold). Selain itu dilakukan pula sejumlah wawancara mendalam dengan sejumlah pakar politik, sosiolog dan ekonom dari Universitas Hassanudin yang dianggap mewakili *centre of excellence* di kawasan timur Indonesia. Teknik lain yang juga digunakan adalah penelitian dengan menelusuri data skunder berdasarkan hasil dari pihak lain, seperti HDI, indeks korupsi, data demografi, data kecenderungan pengangguran, pertumbuhan ekonomi, dan sejumlah data lainnya.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Daya Dorong Perubahan (*Driving Forces*)

Skenario lingkungan administrasi pemerintah lokal pada awalnya dibahas dalam tiga faktor daya dorong perubahan (*driving forces*), yaitu faktor sosial, faktor politik, dan faktor ekonomi. Faktor sosial politik mencakup sejumlah keadaan yaitu keadaan kohesi sosial, keberadaan *civil society*, dan kondisi demokrasi. Dalam faktor ekonomi keadaan yang dievaluasi adalah keadaan demografi, angkatan kerja dan pengangguran, kemiskinan, pertumbuhan ekonomi, dan peran ‘pasar’ pada tingkat lokal. Berikut ini adalah gambaran kondisi sosial politik dan trennya.

Gambaran kondisi sosial politik dan tren yang pertama adalah kohesi sosial. *Focused group discussion* (FGD) menyimpulkan bahwa masyarakat pada umumnya telah kehilangan kesabaran terhadap masa transisi atau

perubahan yang tidak kunjung membawa hasil yang diharapkan. Rasa frustrasi yang mendalam muncul karena di satu sisi Indonesia berada dalam keadaan yang dianggap lebih demokrasi. Namun di sisi lain, kehidupan masyarakat semakin sulit.

Masa transisi telah membawa masyarakat Indonesia berubah menjadi masyarakat yang tidak peduli akan kepentingan orang lain atau pihak lain asalkan tujuan tercapainya. Ketidakpedulian antara lain berkaitan dengan pengguna lalu lintas; pedagang yang memakai formalin dan pewarna untuk mengawetkan dan meningkatkan daya tarik makanan; pedagang kaki lima yang memacetkan jalan; anak sekolah atau bahkan mahasiswa yang tawuran di tempat umum dan membahayakan bagi orang lain; kelompok yang sedang pro ataupun kontra terhadap suatu rancangan kebijakan atau kebijakan tertentu yang ada; birokrat dan etika kerjanya; wakil rakyat di DPR/DPRD yang lebih mementingkan partainya dan dirinya; pemilihan umum pusat maupun daerah yang masih penuh kecurangan; pilkada yang diwarnai dengan *money politics*, kemarahan dan pembakaran; penegakan hukum yang selalu melibatkan suap dalam prosesnya, dan seterusnya. Masing-masing bertindak untuk kepentingan dirinya, kelompoknya tanpa menaruh perhatian akan akibatnya bagi kepentingan orang lain atau pihak lain, bahkan bagi kepentingan sistem secara menyeluruh, serta kepentingan bangsa dan negara.

Kondisi seperti ini, antara lain, dapat dikatakan sebagai salah satu gejala *social disobedience* dan masih terus menjadi kecenderungan yang kuat dan belum ada usaha signifikan pada tingkat kebijakan untuk mengatasinya. Para pakar mengatakan kondisi seperti ini dikarenakan kohesi sosial berada pada derajat yang sangat rendah. Suatu keadaan yang sangat jauh dan bertentangan dalam konteks proses terbentuknya *civil society* di Indonesia, yaitu masyarakat yang kritis dan rasional dalam *public discourse*. *Public discourse* yang berlaku bagi wacana (ucapan) maupun tindakan atau perbuatan (Chandoke; Nordholt, 2003).

Dalam menggambarkan keadaan di atas, Piliang (2006) mengatakan, "Ruang kehidupan bangsa kini dibangun oleh ruang, kotak, dan pagar-pegar 'eksklusivisme', yang di dalamnya setiap kelompok (sosial, politik, ekonomi, cultural, dan keagamaan) merayakan ruang-ruang eksklusif sebagai tempat mereka membangun rasa aman dan nyaman secara ekstensial, namun dengan cara menutup diri dari bahkan meniadakan pihak-pihak lain. Ini secara paradoks menciptakan sebuah ruang kehidupan berbangsa dan bernegara yang dibangun oleh prinsip 'fundamentalisme' -*the politics of fundamentalism*." Piliang berpendapat bahwa munculnya prinsip fundamentalisme di atas dikarenakan negara telah gagal menciptakan ruang dialog di atas bangsa ini sehingga pintu komunikasi antar kelompok tertutup rapat. Akibatnya adalah amarah menjadi model psikologis dalam penyelesaian setiap masalah dan kekerasan menjadi strategi politik dalam mencapai tujuan (Piliang,

2006).

Gambaran kondisi sosial politik dan trennya yang kedua adalah keberadaan *civil society*. Sejak proses reformasi politik bergulir, Indonesia memasuki babak baru. Babak baru tersebut antara lain ditandai oleh proses demokratisasi yang sangat signifikan jika dibandingkan kondisi sebelumnya. Pemilu tahun 1999 yang berlangsung umum bebas dan rahasia disebut-sebut sebagai salah satu indikator kuat proses demokratisasi yang berhasil di Indonesia. Pers bebas juga menjadi indikator kuat lainnya yang juga dapat diberi acungan jempol. Indikator lainnya yang juga disebut-sebut sebagai salah satu indikator proses demokratisasi adalah meningkatnya jumlah lembaga swadaya masyarakat (LSM) atau dikenal pula dengan *non-governmental organization* (NGO).

Dari ketiga indikator di atas, indikator ketiga adalah indikator yang masih diragukan reliabilitasnya. Jika dilihat dari jumlah LSM yang secara resmi telah terdaftar, sebagai LSM nasional maupun LSM lokal, dapat dilihat jumlah kenaikan yang sangat signifikan. Namun, jika dilihat dari kemurnian pendiriannya maka jumlah yang banyak tersebut patut di waspadai atau dicurigai. Menayan² mengatakan dari seluruh LSM yang ada di Indonesia sekarang mungkin kurang dari separuh yang murni berdiri sebagai LSM untuk memperjuangkan kepentingan publik dan sisanya kontraktor pencari kerja.

Kondisi LSM di Indonesia memang masih memprihatinkan, salah satu contoh buruk adalah kasus yang terjadi di Sulawesi Selatan. Di daerah ini LSM-LSM di Makassar, bahkan di Sulawesi Selatan sempat berembuk untuk mengganti nama panggilan menjadi ORNOP (Organisasi Non Pemerintah). Alasan penggantian dari LSM ke ORNOP adalah karena masyarakat Sulawesi Selatan tidak percaya lagi dengan LSM yang ada disana. hal ini disebabkan LSM di Sulawesi Selatan mempunyai reputasi atau citra yang sangat buruk³. Menurut Dwi lebih lanjut, Kredit Usaha Tani (KUT) di Sulawesi Selatan yang disalurkan kepada masyarakat paling banyak diselewengkan oleh LSM. Hal senada juga diutarakan oleh Haris yang mengatakan di Sulawesi Selatan LSM adalah singkatan dari *Lao Sala Maneng* (semuanya dibawa pergi dan tidak ada yang beres/salah semua).⁴ Singkatan di atas dibuat sebagai suatu sinisme terhadap LSM. Dalam kenyataan tentu ada LSM yang baik dan ada LSM yang dapat dilihat dengan pesimisme.⁵

Pernyataan di atas sangat mungkin terjadi dalam keadaan demokrasi Indonesia belum terwujud dan tingkat pengguran sangat tinggi (kurang lebih 30% dari angkatan kerja). Pernyataan di atas juga sekaligus ingin

² Hasil wawancara dengan Rio Menayang, Direktur IPKOS

³ Hasil wawancara dengan Dr. Dwia Aries Tina P., MA, Pemerhati LSM di Sulawesi Selatan. Yang bersangkutan juga merupakan dosen FISIP-UNHAS, pada tanggal Kamis 8 Desember 2005.

⁴ Hasil wawancara dengan Dr. Andi Haris, Sosiolog dan pengamat masyarakat dari FISIP-UNHAS

mengatakan bahwa jumlah LSM, nasional maupun lokal, tidak dapat dijadikan patokan atau indikator tingkat kemajuan atau peran *civil society*. FGD juga sepakat bahwa pada saat ini di Indonesia belum terbentuk *civil society*. Kondisi Indonesia masih jauh dari keberadaan dan peran *civil society*, baik di tingkat nasional maupun lokal.

Nordholt mengutip pernyataan Romo Mangunwijaya yang berpendapat bahwa tahun 2045 sebagai patokan waktu (Nordholt, 2003). Pendapat para pakar dalam FGD-pun sepakat bahwa pembentukan *civil society* di Indonesia akan memakan waktu yang sangat lama, paling tidak lebih dari dua puluh tahun.

Gambaran kondisi sosial politik dan trennya yang ketiga adalah demokrasi dan partai politik (lokal). Euforia demokrasi yang muncul dari reformasi politik pada tahun 1998 antara lain telah memunculkan sistem multi partai di Indonesia. Litbang Kompas mengidentifikasi bertambahnya jumlah partai politik dari 3 partai sebelum reformasi menjadi 181 partai hanya dalam kurun waktu kurang dari setahun. Namun, hanya 48 partai politik yang lolos seleksi dan ikut dalam pemilu 1999.

Pada kenyataan kondisi demokrasi di Indonesia pada saat ini belum masuk pada demokrasi substansial, masih pada indikator formal seperti perkembangan jumlah partai politik dan pelaksanaan pemilu. Wakil-wakil rakyat yang terpilih dalam pemilu pada kenyataannya lebih memperjuangkan kepentingan dirinya sendiri, partainya, atau kelompoknya. Kebijakan-kebijakan yang dibuat di daerah belum mengarah pada kepentingan publik dan meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan bagi masyarakat banyak.

Indikator demokrasi yang telah mendapat pujian hanya pelaksanaan pemilu secara nasional dan kebebasan pers. Pemilu nasional yang banyak dipuji-puji adalah pemilu 1999 dan 2004. Namun, kebebasan pers pada saat ini ada kecenderungan akan diperlakukan kembali seperti masa pemerintahan Orde Baru, pers di bawah kontrol Pemerintah (Departemen Penerangan).

Pada saat ini apa yang terjadi Indonesia pada demokrasi di Indonesia adalah demokrasi oligarki. Konfigurasi politik Indonesia sekarang ini adalah konfigurasi politik oligarkis, yakni suatu konfigurasi politik yang didominasi kelompok elit yang mengerjakan politik melalui transaksi-transaksi yang saling memberikan keuntungan di antara para elit sendiri (Mahfud MD, 2006). Hal ini terjadi pula pada demokrasi di tingkat lokal. Dimana elit lokallah (terutama anggota DPRD dan Kepala Daerah) yang paling banyak melakukan korupsi di daerah.

Gambaran kondisi sosial politik dan trennya yang keempat adalah kondisi ekonomi. Indonesia merupakan negara di Asia yang pada saat dilanda krisis ekonomi pada tahun 1997 mengalami pukulan paling parah. Hal

ini antara lain dapat dilihat dari nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika yang pada mulanya berada pada kisaran dua ribuan rupiah per dolar Amerika terdepresiasi sampai nilai kurang lebih lima belas ribuan per dolar Amerika. Pada tahun-tahun pertama terjadinya krisis, pertumbuhan ekonomi bahkan mengalami nilai negatif. Dunia perbankan hancur dan harus diselamatkan dengan mengucurkan dana ratusan triliun untuk menyelematkannya. Berbagai perusahaan di berbagai bidang, terutama bidang properti *collapse*.

Yang menarik adalah ternyata pertumbuhan ekonomi Indonesia belum dapat membantu mengurangi tingkat pengangguran di Indonesia. Situasi seperti ini diperkirakan karena pertumbuhan yang terjadi merupakan hasil dari berkembangnya sektor keuangan, bukan sektor riil yang selama ini justru merupakan sektor yang menampung tenaga kerja paling banyak. Tingkat kemiskinan yang masih tinggi pada tahun 2006 di Indonesia juga merupakan fenomena yang memperburuk kondisi ekonomi Indonesia.

Selain masalah sumber daya alam dari minyak, sumber daya hutan yang selama ini menjadi tumpuan penghasil devisa juga semakin mengkhawatirkan. Jika tidak ada perubahan terhadap kebijakan penebangan hutan, maka Indonesia akan kehilangan 15 juta sampai 32,5 juta hektar hutan lagi pada tahun 2020.⁶ Bukan hanya sekedar kayu timber yang semakin sulit, tetapi kehilangan hutan sebesar itu akan membawa bencana mata pencaharian bagi banyak orang yang selama ini hidupnya sangat tergantung dari hasil hutan. Tambahan pula masalah lingkungan hidup menjadi semakin serius.

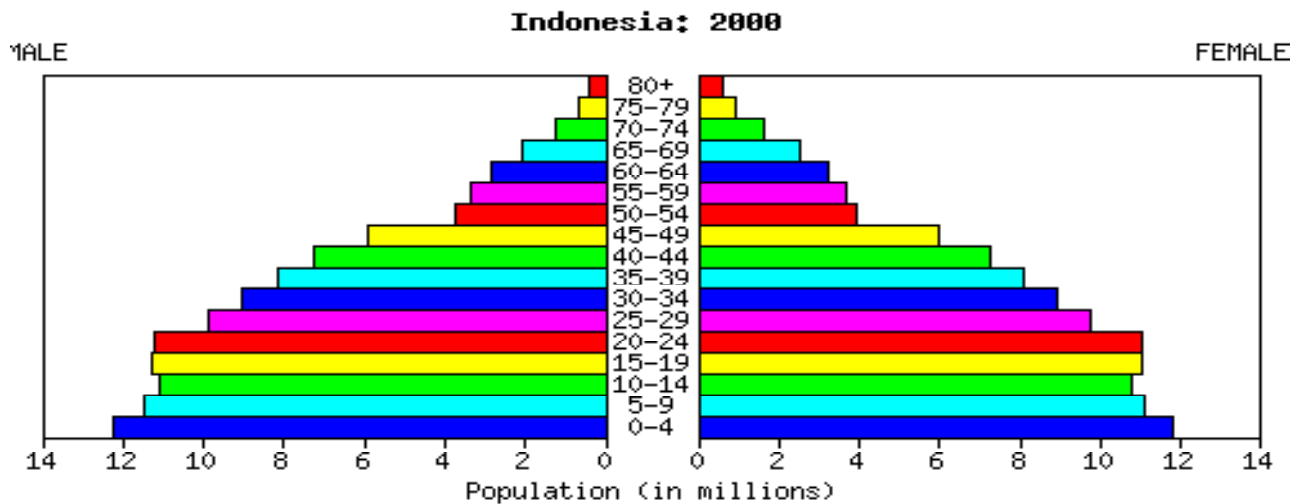
Gambaran kondisi sosial politik dan trennya yang kelima adalah demografi Indonesia tahun 2000 dan 2025. *Focus Group Discussion* (FGD) pertama 'dipicu' dengan data tentang demografi Indonesia tahun 2000 dan tahun 2025 yang bersumber pada *US Census Bureau*. Data demografi tersebut disajikan pada gambar 1 untuk tahun 2000 dan gambar 2 untuk tahun 2025.

Yang menjadi perhatian anggota FGD adalah kelompok penduduk dari usia 0–24 tahun pada gambar 1. Kelompok usia ini pada tahun 2000 adalah mereka yang sedang mengalami proses pertumbuhan fisik dan otak dilihat dari aspek kesehatan dan pertumbuhan pengetahuan dan keterampilan dilihat dari aspek pendidikan. Kelompok yang sangat membutuhkan pelayanan kesehatan adalah usia pada kelompok 0–19 tahun, yaitu mereka yang sedang membutuhkan perkembangan fisik yang baik. Kelompok ini merupakan jumlah terbanyak. Kelompok yang sangat membutuhkan pendidikan pada tahun 2000 adalah mereka yang berusia 5 sampai 24 tahun.

Penduduk pada kelompok usia 0–24 tahun mendapat perhatian khusus karena mereka pada tahun 2025

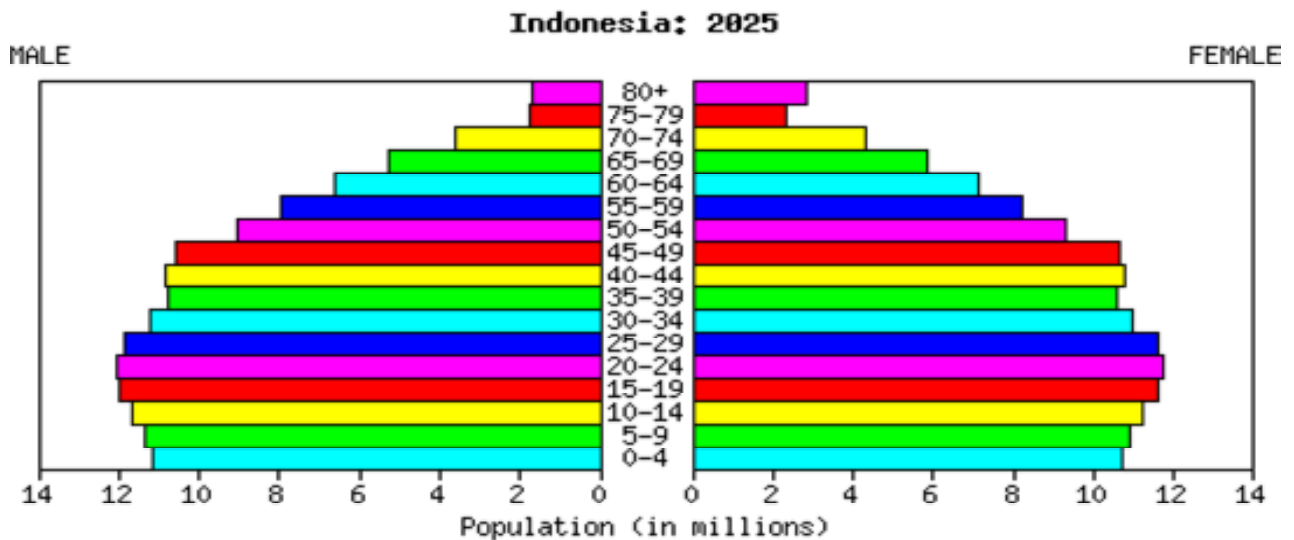
⁵ Hasil wawancara dengan Dr. Andi Haris, Sosiolog dan pengamat masyarakat dari FISIP-UNHAS

⁶ Merupakan analisis skenario Indonesia tahun 2025 yang dibuat oleh Charles Victor Barber dengan judul *The Case Study of Indonesia*, dari World Resources Institute



Gambar 1. Struktur Penduduk Indonesia Berdasarkan Usia Tahun 2000

Sumber: U.S. Census Bureau, International Data Base, 2000



Gambar 2. Struktur Penduduk Indonesia Berdasarkan Usia Tahun 2025

Sumber: U.S. Census Bureau, International Data Base, 2000

merupakan angkatan kerja produktif di Indonesia. Mereka pada saat itu berusia 25–49 tahun (lihat gambar 2) dan mereka merupakan kelompok dengan jumlah yang cukup banyak. Dengan nilai HDI kesehatan dan pendidikan yang relatif rendah, diperkirakan mereka adalah angkatan kerja yang tidak potensial. Penyebabnya kelompok ini merupakan generasi yang tumbuh dengan gizi dan tingkat kesehatan yang buruk serta dididik dalam sistem pendidikan yang sekarang merupakan salah satu yang terburuk di ASEAN. Diperkirakan kelompok ini akan menjadi angkatan kerja yang tidak mampu bersaing dengan tenaga kerja lainnya di kawasan ASEAN. Padahal pada tahun 2025 diperkirakan intensitas globalisasi sudah semakin tinggi dan batas-batas di antara negara-negara ASEAN semakin terbuka. Pada saat itu diperkirakan tenaga kerja Indonesia akan menjadi pekerja menengah ke bawah, sedangkan pekerja menengah ke atas (tingkat manajer) akan diisi oleh tenaga kerja negara-negara tetangga. Pada saat yang sama daya saing Indonesia di kawasan Asia-Pasifik juga akan rendah. Kondisi seperti ini akan membuat bangsa Indonesia menjadi sangat

frustasi dan mempunyai potensi konflik yang tinggi.

Masih dalam konteks kelompok usia, pada tahun 2025, Indonesia akan menghadapi masalah baru yang belum pernah ada sebelumnya. Masalah tersebut adalah membesarnya jumlah penduduk usia tua yaitu kelompok usia 65 tahun ke atas. Kelompok usia ini diperkirakan sudah tidak produktif lagi dan lonjakan jumlahnya cukup besar. Pada saat itu berbagai kebijakan bagi warga negara senior sudah merupakan kebijakan yang perlu mendapat perhatian khusus terutama dalam konteks pelayanan. Hal ini berarti akan terjadi *fiscal pressure* bagi pemerintah subnasional untuk mengurus kelompok lansia ini.

Kesimpulan yang dibuat pada FGD pertama adalah bahwa pada tahun 2025 Indonesia akan menghadapi potensi konflik yang cukup serius. Potensi konflik tersebut dikarenakan di satu pihak banyak kecenderungan yang mengarah ke pesimisme. Di pihak lain, ada banyak ketidakpastian yang dihadapi dalam perkembangan masa transisi reformasi sosial politik dan ekonomi.

Kesimpulan kedua yang dibuat oleh FGD, walaupun tidak sepenuhnya disetujui oleh seluruh peserta FGD, bahwa walaupun terjadi banyak kecenderungan yang bersifat negatif dan banyak ketidakpastian, namun Indonesia akan dapat keluar dari masalah ini pada tahun 2025. Alasannya adalah sejarah memperlihatkan Indonesia selalu dapat bangkit dari keterpurukannya. Senantiasa ada orang-orang brilian, *cream of the cream*⁷, yang dapat membawa pembaharuan dan membawa Indonesia keluar dari masalah. Sejumlah *best practices* di daerah-daerah juga menjadi acuan optimisme yang berhati-hati ini.

B. Skenario Indonesia 2025

Skenario pertama, pertumbuhan dan pemerataan ekonomi baik (sedang sampai tinggi dan pada sektor riil), demokrasi dan *civil society* berkembang dengan baik. Skenario ini merupakan *the best case scenario* baik *driving forces* maupun kecenderungan yang terjadi mendukung. Namun tampaknya untuk kondisi Indonesia sekarang, skenario pertama merupakan *Skenario Utopia* sehingga merupakan *Scenario* yang ditolak oleh para pakar, terutama pada FGD pertama. Para pakar berpendapat bahwa kondisi kedua aspek dengan berbagai indikatornya sekarang ini menunjukkan *trend* yang tidak menggembirakan. Oleh karena itu, skenario pertama dianggap mempunyai kemungkinan yang sangat kecil untuk terjadi dalam kurun waktu 20 tahun ke depan. Walaupun skenario ini ditolak pada FGD pertama, akan tetapi skenario ini justru diterima di FGD kedua dengan catatan bahwa optimisme dibangun secara hati-hati. Optimisme secara berhati-hati melihat adanya *best practice* yang terjadi di Indonesia dengan berbagai kelemahannya. Optimisme berhati-hati juga dengan sejumlah catatan, yaitu jika muncul aktor terakhir lebih sulit dicapai karena melibatkan jumlah aktor yang sangat banyak.

Skenario kedua, pertumbuhan ekonomi lamban demikian pula halnya dengan demokrasi dan perkembangan *civil society*. Ini merupakan skenario terburuk yang mungkin terjadi, namun dibangun berdasarkan kecenderungan berbagai fakta yang ada. Pada FGD pertama skenario inilah yang dianggap paling besar kemungkinannya terjadi. Skenario ini terutama terjadi jika kondisi yang ada sekarang dibiarkan berlarut-larut, banyak ‘pekerjaan rumah’ tidak dibuat, kesadaran elit politik nasional, terutama lokal akan krisis tidak ada. Skenario ini akan berakhir dengan konflik berkepanjangan yang sulit diredakan. Skenario ini dapat pula dinamakan sebagai *Skenario Masuk Kubangan*.

C. Peran, Desain, dan Kinerja Pemerintah yang Dituntut sampai Tahun 2025

Pada saat ini pemerintah subnasional (provinsi, kabupaten, dan kota) dapat dikatakan sudah tidak dapat

lagi menjalankan fungsi dan perannya dengan kualitas tinggi melalui administrasi publik yang ada. Kondisi administrasi publik pemerintah subnasional tersebut pada saat ini sudah terbukti tidak mampu menjawab tantangan yang ada sekarang apalagi untuk mengejar tantangan Indonesia tahun 2025. Oleh karena itu, administrasi publik pemerintah subnasional harus segera direformasi.

Hal yang harus segera di reformasi administrasi publik yang pertama adalah peran pemerintahan subnasional. Kondisi *change drivers* pada Skenario Utopia memungkinkan *state* berkolaborasi dengan unsur-unsur yang ada dalam lingkungannya. Unsur-unsur tersebut adalah *civil society* yang semakin mapan, politisi yang memberikan dukungan penuh terhadap reformasi administrasi, serta pasar yang semakin kuat yang dihasilkan dari kompetisi yang semakin sehat dan *good corporate governance* yang semakin kuat. Ini berarti bahwa reformasi administrasi publik pemerintah subnasional menjelang berakhirnya jangka waktu 20 tahun ke depan akan menghasilkan posisi *state* berdampingan dengan peran *civil society* dan pasar. Jika Skenario Utopia terjadi di kota-kota besar seperti Jakarta, Surabaya, Bandung, Medan dan Makassar, posisi *civil society* dan pasar dapat semakin kuat sehingga dapat menjadi partner *state* yang signifikan. Namun, posisi *state* sebagai partner *civil society* dan pasar tidak berarti *state* menjadi lemah (*weak state*). Kuat lemahnya posisi *state* merupakan pilihan politik dari regim yang berkuasa. Hal ini akan dibahas lebih detail kemudian.

Keadaan akan berbeda jika skenario yang akan muncul adalah *Skenario Masuk Kubangan*. Pada skenario ini ‘infrastruktur’ sosial-politik dan ekonomi dalam kondisi buruk, maka posisi *state* akan dominan. *Civil society* belum dapat diandalkan sebagai kelompok penekan, elit politik masih mengalami disorientasi, dan pasar belum didukung oleh karakteristik kompetisi dan *good corporate governance*. Pemain ekonomi (*investor*) yang adapun dalam jumlah yang terbatas. Oleh karena itu, reformasi administrasi akan didorong oleh kekuatan birokrasi (*bureaucracy-driven*). Sedangkan politisi, *civil society*, dan pasar akan mempengaruhi reformasi administrasi secara terbatas.

Sejumlah hal secara spesifik dapat dituntut dari pemerintah pusat dan pemerintah subnasional (provinsi, kabupaten dan kota) sejak saat ini sampai tahun 2025 untuk dilakukan. *Pertama*, pemerintah harus mampu membuat berbagai kebijakan yang tepat untuk mengatasi masalah ekonomi, masalah pembangunan demokrasi dan pembangunan *civil society*. Pemerintah dituntut untuk segera membuat kebijakan dalam rangka merespons krisis minyak dunia dan nasional, krisis pangan, serta krisis lingkungan hidup. Pemerintah juga dituntut untuk dapat memberantas KKN, dan menciptakan *good governance* yaitu *good and clean government*, *good corporate governance* dan *vibrant civil society*. Lebih dari itu,

⁷ Istilah yang dilontarkan oleh Prof.Dr. Maswadi Rauf dalam FGD kedua untuk menggambarkan orang-orang pilihan dari antara banyak orang Indonesia.

pemerintah dituntut untuk meningkatkan kemampuan dan daya saing masyarakat dan pemerintah subnasional itu sendiri di tingkat regional dan internasional. Pada akhirnya pemerintah dituntut untuk dapat menyejahterakan masyarakatnya paling tidak pada tingkat yang signifikan, yaitu sejajar dengan rata-rata kesejahteraan negara-negara tetangga di ASEAN. *Kedua*, untuk dapat mendorong laju pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dalam jangka panjang (20 tahun), maka pemerintah dituntut untuk memperbaiki pembangunan sektor pendidikan, pembangunan sektor kesehatan dan pembangunan infrastruktur secepatnya. Untuk itu dibutuhkan program-program pembangunan yang kondusif, kinerja yang tinggi, dan alokasi anggaran yang memadai agar pemerintah mampu menyejahterakan masyarakat. *Ketiga*, untuk dapat mewujudkan hal-hal di atas pemerintah harus mempunyai kemampuan (a) membuat kebijakan yang berkualitas dan mendesain program yang baik yang berkaitan dengan *change drivers* dan masalahnya, dan dengan menomorsatukan kepentingan bangsa; (b) melaksanakan kebijakan dan program-programnya dengan kinerja yang tinggi dan bertanggungjawab. *Keempat*, pemerintah dituntut untuk menjadi profesional dalam menjalankan kewajibannya dan dapat memberikan pelayanan yang prima kepada masyarakat dalam rangka mengentaskan kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. *Kelima*, pemerintah dituntut mempersiapkan dirinya sendiri dan masyarakat untuk dapat bersaing di tingkat regional dan global pada saat praktik globalisasi semakin intensif dan meluas dijalankan. *Keenam*, pemerintah dituntut untuk tetap menjaga integrasi bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, dengan menghindari sejauh mungkin konflik dan perpecahan.

Berbagai tuntutan di atas memperlihatkan terfokusnya penekanan pada *state-led development* dan *enhancing state capacity*. Menurut Chung hal ini sebenarnya tidak aneh bagi negara-negara Asia dalam melakukan reformasi administrasinya karena secara tradisional *state* di negara-negara Asia bersifat *interventionist*. Jepang, Singapura, Cina, Vietnam, India, Korea Selatan, Taiwan, Malaysia, Thailand, dan Indonesia adalah contoh dari sejumlah negara Asia dimana *state* berperan secara dominan dalam proses pembangunan bangsa. Chung memperlihatkan bahwa Singapura yang telah melakukan empat tahapan reformasi administrasi sejak merdeka pada tahun 1965, secara terus menerus reformasi administrasinya bertujuan untuk memperkuat sektor publiknya. Secara rinci Chung mengatakan ‘*Singapore has gone through four stages of public service reforms since independence in 1965 – from “survival” (1960s) and ‘efficiency’ (1970s) to ‘people’ (1980s) and ‘change’ (1990s). All of these reform processes aimed to strengthen and enhance the efficiency and leadership capacity of the civil service bureaucracy.*’

Oleh karena itu, Chung berpendapat sebaiknya negara-negara yang secara tradisi mempunyai *state* yang

bersifat *interventionist* melakukan *empowering rather than denigrating the bureaucracy*. Tujuannya adalah untuk menghasilkan suatu struktur atau sistem yang diperbaharui, yang dapat memperbaiki kapasitas *state* atau birokrasi pemerintah agar dapat memimpin pembangunan bangsa dan usaha-usaha pembangunan ekonomi. Dengan demikian *state-led* atau *dominated economic development* di negara-negara Asia tidak konsisten dengan ideologi *the private-led* sebagai dasar dari reformasi institusi neo liberalisme. Bahkan negara seperti Malaysia yang mengadopsi reformasi administrasi dengan orientasi *New Public Management* tetap menolak resep-resep ekonomi neo liberalisme.

Hal yang harus direformasi di administrasi publik pemerintah subnasional yang ketiga adalah desain. Dalam rangka merespons berbagai tuntutan lingkungan di atas desain administrasi publik yang didasarkan pada aspek-aspek *the Seven S's* harus ditetapkan. Berdasarkan potret administrasi publik saat ini dan berdasarkan berbagai tuntutan di atas, maka berikut ini akan ditetapkan desain administrasi publik yang harus dibangun mulai dari sekarang sampai tahun 2025. Adapun desain tersebut adalah sebagai berikut.

Pertama, struktur yang ada harus ramping, efisien, dan mendorong profesionalisme sumber daya manusia dalam birokrasi. *Kedua*, sistem penganggaran yang ada harus menjamin terjadinya efisiensi, alokasi pada kepentingan publik dan menekan KKN secara signifikan. *Ketiga*, sistem pengelolaan dan Kualitas SDM harus memungkinkan munculnya SDM profesional dan diterapkannya sistem merit. *Keempat*, setiap pemerintah subnasional harus mempunyai strategi yang baik dan digunakan dalam proses pembangunan (eksternal lingkungan maupun internal organisasi). *Kelima*, yang dibutuhkan dalam desain administrasi publik masa depan adalah budaya organisasi yang kondusif bagi terciptanya kinerja yang tinggi, *good and clean government* yaitu profesionalisme, dan berorientasi pada pelayanan publik. *Keenam*, desain administrasi publik lokal yang baik harus pula ditunjang oleh desain hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Subnasional yang baik. Baik dalam arti desain sistemnya maupun dalam arti komitmen untuk mendorong pelaksanaan program-program otonomi daerah. *Ketujuh*, hubungan pemerintah dan masyarakat harus dibangun menuju *partnership* dan *empowerment*. Paradigma dalam melihat masyarakat adalah masyarakat sebagai *citizen* dan *stakeholders*, bukan sebagai konsumen (*customers*) saja. Oleh karena itu, tanggung jawab pemerintah tidak dapat hanya terfokus kepada politisi melalui lembaga perwakilan saja, namun juga kepada masyarakat. Karena itu prinsip partisipasi, akuntabilitas, *responsiveness* serta transparansi merupakan prinsip yang dipakai dalam merekayasa hubungan pemerintah dan masyarakat selain *the three Es*. Dengan demikian ukuran keberhasilan pemerintah (kinerja) tidak dapat hanya diukur melalui indikator *output* dan *outcome*, tetapi juga

proses menjadi sangat penting. *Kedelapan*, kualitas kebijakan dalam bentuk peraturan perundangan harus baik. Saat ini banyak terjadi ‘tabrakan’ dalam berbagai peraturan perundangan yang ada. Pada tingkat lokal hal ini diperlihatkan dengan buruknya kualitas Perda. Demikian pula *rule of law* harus menjadi prinsip yang diimplementasikan dengan komitmen tinggi. Hal ini diperlukan untuk menghilangkan ‘sektor informal’ dalam birokrasi dan menjamin kepastian hukum bagi masyarakat dan pelaku bisnis/investor. *Rule of law* juga sangat dipentingkan untuk memberantas KKN.

Hal yang harus direformasi di administrasi publik pemerintah subnasional yang ketiga adalah kinerja. Kinerja yang harus dicapai sebagai respon dari tuntutan lingkungan administrasi publik adalah kinerja yang sangat tinggi. Kinerja yang dimaksud disini adalah efisiensi, efektifitas, dan ekonomisnya administrasi publik dalam menjalankan fungsinya sebagai birokrasi pemerintahan, maupun dalam konteks pembuatan kebijakan dan penyediaan pelayanan publik. Kinerja yang optimum dibutuhkan bagi tercapainya target pembangunan dengan akselerasi yang tinggi untuk mengejar ketertinggalan.

Oleh karena itu, untuk menjawab semua tantangan agar *Skenario Masuk Kubangan* tidak terjadi dan skenario Utopia-lah yang terjadi, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Lokal dituntut untuk melakukan reformasi administrasi publik dalam rangka menjawab semua tantangan di atas.

KESIMPULAN

Scenario Indonesia tahun 2025 didominasi oleh skenario yang cenderung pesimis dan dinamakan *Skenario Masuk Kubangan*. Kondisi ekonomi dan sosial-politik yang memprihatinkan dapat membawa Indonesia terpuruk lebih jauh. *Alternative scenario* lainnya adalah Skenario Utopia yang dibangun berdasarkan pendapat optimisme yang dilontarkan oleh beberapa pakar. Terdapat sejumlah tantangan untuk perubahan yang dihadapi oleh administrasi publik di Indonesia sehingga perlu untuk dilakukan *administrative reform* baik di tingkat pusat maupun lokal.

DAFTAR PUSTAKA

- Azfar, Omar, dkk., 2001. “*Decentralization, Governance, and Public Services the Impact of Institutional Arrangement: A review of the Literature*”. Working Paper. Maryland; USA: IRIS Center, University of Maryland, College Park.
- Breton, Albert. 1969. *An Introduction To Decentralization Failure, dalam Ehtisham Ahmad dan Gerald Vito Caiden. Administrative Reform*. London: Allen Lane The Penguin Press.
- Chandoke, Neera. 1995. *State and Society, Exploration in Political Theory*. New Delhi: Sage Production India Pvt Ltd.
- Cheema, G Shabir and Dennis A. Rondinelli. 1983. *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*. Beverly Hills: Sage Publication.
- Clarke, Thomas, and Stewart Clegg. 1998. *Changing Paradigm: The Transformation of Management Knowledge for the 21st Century*. London: Haper Collins Business.
- Gardono, Iwan. 2001. Masyarakat Aktif, Transparansi dan Korupsi. Makalah yang dibawakan dalam Seminar Nasional Menciptakan Transparansi Penyelegaraan Pemerintahan Daerah: Memberdayakan Momentum Reformasi, Kerjasama FISIP-UI dan The Foundation, Jakarta: (Juni).
- Ghez R. Gilbert dan Becker Gary S, 1975. *The Allocation of Time and Goods Over the Life Cycle*. New York: Collumbia University Press.
- Hoessein, Bhenyamin,. Hubungan Penyelenggaraan Pemerintahan Pusat Dengan Pemerintahan Daerah. *Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Bisnis & Birokrasi*, Volume I Nomor 1, (Juli).
- Lindgren, Mats dan Hans Bandhold, *Scenario Planning: The Link Between future and Strategy*. New York: PALGRAVE MACMILLAN.
- Litvack, Jenie, Junaidi Ahmad dan Richard Bird. 1998. *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, Washington, D.C.: The World Bank.
- Maami, Kambiz E. dan Robert Y. Cavana. 2000. *System Thinking and Modeling: Understanding Change and Complexity*. Auckland: Pearson Education NZ Limited.
- Made, Suwandi, I, et.al. 2004. *Menggagas Format Otonomi daerah Masa Depan*. Jakarta: Samitra Media Utama.
- Mahfud MD, Moh., Hukum dalam Politik Oligarkis, *KOMPAS*, Jumat, 5 Mei 2006.
- Maksum, Irfan Ridwan. 2006. Pengawasan Internal Daerah Otonom oleh DPRD. *Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Bisnis & Birokrasi*. Volume XIV, Nomor 4 (Desember).
- Mats Lindgren dan Hans Bandhold. *Scenario Planning: The Link Between future and Strategy* . New York: PALGRAVE MACMILLAN.
- Newman, W. Lawrence. 2003. *Social Research Methods: Qualitative Approach*. Boston: Pearson Education, Inc. Edisi kelima.
- Oentarto SM, Suwandi, dan Dosi Riyadmadji. 2004. *Menggagas Format Otonomi Daerah Masa Depan*. Jakarta: Samitra Media Utama.
- Pilliang, Y.A., “ Demokrasi Fundamentalis”, *KOMPAS*, 29 April 2006.
- Prasojo, Eko, *KOMPAS*, 6 November 2004.
- Ringland, Gill. 2006. *Scenario Planning*. West Sussex: John Willey & Sons Ltd.
- Schoemaker Paul J.H.1991. *When and How to Use Scenario Planning: A Heuristic Approach With Illustration*. *Journal of Forecasting*, Vol. 10, No.6 (November).
- Schoemaker, Pamela and Stephen D. Reese. 1991. *Mediating the Message Theories of Influence on Mass Media Content*. USA: Longman.
- Schulte Nordholt, Nico. 2003. Pelembagaan *Civil Society* dalam Proses Desentralisasi di Indonesia, dalam Henk Schulte Nordholt dan Gusti Asnan, ed, *Indonesia in Transsition*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Tanzi, ed., 2002. *Managing Fiscal Decentralization*. London: Routledge.
- Zainal Abidin, Said. 2004. Akuntabilitas dan Transparansi Pemerintahan. *Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Bisnis & Birokrasi* Vol.12, No.I (Januari).