

KEGIATAN PENELITIAN/KAJIAN UNTUK PENGEMBANGAN SISTEM ADMINISTRASI NEGARA

Oleh:
Idup Suhady¹

Abstract

Public administration system and professional, accountable apparatus are undoubtedly required to run a good government. The public administration system in Indonesia is broadly known as the Public Administration System of Republic of Indonesia (SANKRI). Research and studies on this matter strive for revitalizing the roles and functions of SANKRI in which values and norms of good governance are incorporated. Being distinctive from others, this type of research and studies is embedded within policy cycle, and takes aim at actions. In addition, it is inclined to be evaluative, contributive, facilitative, collaborative, and feed-back generating. Further more, it holds totality vision, and becomes a guideline for both basic and applied research.

A. Pendahuluan

Kelancaran penyelenggaraan negara dalam era pembangunan bangsa untuk mencapai tujuan nasional, sangat diperlukan. Kelancaran penyelenggaraan negara, khususnya melalui pelaksanaan tugas pemerintahan dan pembangunan, memerlukan sistem administrasi (penyelenggaraan) negara dan aparatur yang profesional dan akuntabel serta berlandaskan kebijakan, yang secara konfiguratif menyerap aspirasi dan tuntutan masyarakat. Lebih dari itu, agar tetap dapat berfungsi dengan baik, sistem administrasi negara juga perlu dipelihara dan dikembangkan, antara lain melalui penelitian/kajian secara terencana dan berkesinambungan.

Secara konseptual Administrasi Negara sebagai “administrasi” mengenai “negara” dalam praktek kehidupan bernegara dari sisi “*executive power*”, merupakan perwujudan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan negara sebagaimana dimaksud UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai “sistem”, penyelenggaraan kekuasaan tersebut, atau sistem penyelenggaraan pemerintahan, dapat diidentikkan dengan Sistem Administrasi Negara (Kesatuan) Republik Indonesia (SANKRI). Aktualisasi SANKRI dalam konteks lembaga eksekutif dipimpin oleh Presiden dibantu para Menteri beserta perangkat kelembagaannya dalam jajaran birokrasi pemerintahan. Oleh karena itu secara konseptual sistem administrasi negara dalam arti **sistem penyelenggaraan pemerintahan negara**, kegiatannya berlangsung pada semua lembaga pemerintahan baik di tingkat pusat maupun daerah. Dua komponen pokok yang memungkinkan berlangsungnya sistem administrasi negara di setiap lembaga pemerintahan, yaitu **organisasi** dan **manajemen pemerintahan negara**, secara institusional dan fungsional merupakan wilayah permasalahan bidang dan sekaligus fokus penelitian/kajian LAN dalam rangka pengembangan SANKRI.

Pengembangan SANKRI secara berkesinambungan melalui kajian dan penelitian merupakan bidang tugas yang harus diemban oleh LAN sebagai amanat pemerintah (Presiden) dalam rangka pembangunan penyelenggaraan pemerintahan negara. Kajian

¹ Drs. Idup Suhady, M.Si. adalah peneliti di Lembaga Administrasi Negara, Jakarta

strategik LAN yang dilakukan dalam kurun waktu 5 tahun ke depan diharapkan berdampak positif dalam menggapai efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas di semua sektor kegiatan pemerintahan yang bermuara pada terwujudnya tata pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

Program dan kegiatan kajian strategik yang dilakukan LAN di bidang Administrasi Negara terkait dengan RPJM (Rencana Pembangunan Jangka Menengah). Program dan kegiatan tersebut diturunkan dari Restra LAN, yang meliputi aspek-aspek kelembagaan, dan pengelolaan (manajemen) dengan segala fungsinya, dan pengelolaan sumber dayanya, termasuk ketatalaksanaan (sistem, prosedur dan tata kerja/hubungan kerja) dalam rangka pelayanan internal dan eksternal (publik). Dari telaah teori kebijakan, pada dasarnya pencapaian tujuan yang berlangsung dalam sistem administrasi negara diselenggarakan melalui proses/pengelolaan kebijakan publik. Sudut pandang itu telah memperkaya bidang penelitian/kajian, yang melahirkan kajian proses dan pengelolaan/ (manajemen) kebijakan publik. Demikian pula dengan adanya perkembangan teknologi informasi, menuntut pendayagunaan dan aplikasinya secara tepat dalam bidang administrasi negara telah menambah bidang garapan yang berupa *Electronic Government* atau istilah lainnya *Electronic Administration*, yang berlanjut pengembangannya pada *Electronic Services*, *Electronic Procurement*, *Electronic SPT* dan lain-lain. Pengembangan tersebut sangat penting dalam rangka pembenahan dan/atau peningkatan kualitas manajemen pelayanan publik. Aplikasi teknologi informasi dalam administrasi negara telah meningkatkan efisiensi penggunaan kertas (*paper-less*), misalnya dalam pelaksanaan *clerical* dan *secretarial works*, namun tidak menghilangkan peran organisasi dan manajemen dalam suatu kantor/instansi pemerintah.

B. Makna dan Hakekat SANKRI

Sesuai dan berdasarkan tugas dan fungsi LAN, maka program pembangunan yang dikelola kemudian dirinci ke dalam kegiatan penelitian/kajian LAN yang ditujukan terhadap praktek administrasi negara. Dengan kata lain, wilayah garapan penelitian/kajian LAN adalah bidang administrasi negara dengan sebutan kajian/penelitian administrasi yang diarahkan pada pengembangan sistem administrasi negara.

Untuk bisa memahami bidang garapan ataupun problem area kajian, perlu dipahami/disepakati terlebih dahulu mengenai makna Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (**SANKRI**). Hal ini berkaitan peran LAN di bidang kajian dalam lingkup penyelenggaraan pemerintahan negara yang secara institusional berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden RI.

Sistem Administrasi Negara yang diselenggarakan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dikembangkan dari disiplin ilmu administrasi yang diaplikasikan (seni) dalam kegiatan negara/pemerintahan yang dalam bahasa Inggris dikenal dengan istilah *Public Administration*. Saat ini ada yang mengalihbahasakan menjadi Administrasi Publik. Istilah publik (*public*) sering digunakan silih berganti dalam arti negara, pemerintah, dan juga masyarakat. Dalam hal yang terakhir, istilah *Public Administration* bukanlah berarti administrasi mengenai masyarakat, melainkan administrasi yang diselenggarakan oleh negara/pemerintah untuk dan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat, dan untuk memberdayakan masyarakat.

Sebagai seni, Administrasi Negara sebenarnya dipraktekkan tidak hanya dalam kegiatan pemerintahan negara oleh para birokrat profesional dalam jabatan karier melainkan juga oleh penyelenggara negara lainnya. Oleh karena itu disamping sebagai ilmu, Administrasi Negara juga dipandang sebagai bidang profesi (lapangan pekerjaan)

yang memerlukan penguasaan ketrampilan tertentu. Disamping memerlukan pengetahuan teoritis tentang administrasi Negara, juga memerlukan bantuan pengetahuan lainnya yang erat berkaitan dengan seluk beluk pemerintahan seperti ilmu hukum dan ilmu politik.

Hal tersebut diungkap oleh Bloom, yang menyatakan bahwa administrasi negara adalah “penggunaan teori dan praktek di bidang manajerial, hukum, dan politik guna memenuhi mandat-mandat pemerintah di bidang legislatif, eksekutif, dan yudikatif untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi pengaturan dan pelayanan masyarakat baik sebagian ataupun keseluruhan dari fungsi-fungsi tersebut”. Pendapat yang relevan dikemukakan oleh F. Nigro (dalam SANKRI, 2004), bahwa administrasi negara adalah keseluruhan rangkaian kegiatan organisasi dan manajemen negara yang harus dilaksanakan dalam mencapai tujuan negara dengan cara berdayaguna dan berhasil guna.

Pengertian administrasi negara pada masa awal perkembangan ilmu administrasi, dirumuskan sebagai “pelaksanaan kebijakan negara (*public policy*)”, dengan pelaksanaannya lembaga eksekutif (pemerintah). Kebijakan negara tersebut dibuat oleh lembaga legislatif, sehingga administrasi negara acapkali disebut “pelaksanaan hukum yang dibuat oleh lembaga legislatif”. Dalam kaitan itu pula, administrasi negara diberi predikat sebagai: **“Penyelenggaraan kebijakan negara yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik”** (Pifner and Presthus, dalam SANKRI), **“terdiri atas semua kegiatan negara dengan maksud untuk menunaikan dan melaksanakan kebijakan negara”** (LD White, dalam SANKRI).

Dari dua rumusan tersebut terlihat adanya pemisahan antara tugas lembaga legislatif dengan tugas lembaga eksekutif. Selain itu kedua rumusan administrasi negara di atas lebih terfokus pada tugas-tugas pemerintah sebagai lembaga eksekutif. Rumusan itu juga masih dapat digolongkan sebagai pengertian administrasi negara yang sempit. Dalam realita dan perkembangannya yang kontemporer, permasalahan negara yang demikian kompleks dan meliputi berbagai satuan wilayah tidak mungkin dapat dipahami secara tepat hanya dari suatu disiplin ilmu atau pun dapat diselesaikan secara baik hanya oleh satu lembaga; melainkan harus ditangani secara multidisipliner dan multi-institusi. Artinya, memerlukan pendekatan antar disiplin dan keterlibatan atau kerjasama antar lembaga pemerintah negara dan masyarakat bangsa pada seluruh wilayah negara. Dengan perkataan lain, administrasi negara berkembang sebagai bidang studi yang menggunakan pendekatan interdisipliner.

Mengacu pandangan kedua pakar di atas, maka pada hakekatnya administrasi negara memiliki karakteristik meliputi kekuasaan lembaga-lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. Administrasi Negara juga berperan dalam pengelolaan kebijakan negara, dalam upaya memberikan pelayanan kepada masyarakat. LAN mengintroduksi istilah SANKRI mengikuti perkembangan paradigmanya (aliran pemikiran) dan perubahan lingkungan strategiknya dengan cara pandang yang berlandaskan pemikiran **“administrasi negara sebagai administrasi mengenai negara”**, dengan semua unsur dan prosesnya serta hubungan di antara unsur-unsurnya itu, termasuk interaksi dengan lingkungannya.

Administrasi yang mempunyai dua unsur pokok (organisasi dan manajemen) bisa bermakna mengurus, mengatur, menata, mengelola (*to manage*) dan juga berarti melayani (*to serve*). Kata negara bisa bermakna organisasi kekuasaan yang dibentuk atas dasar kesepakatan bersama (rakyat) untuk mencapai tujuan rakyat tersebut. Dalam istilah negara terdapat unsur-unsur yang esensial yaitu adanya **pemerintah** yang diakui secara hukum oleh rakyatnya bahkan oleh dunia internasional, adanya **rakyat** sebagai warganya dan adanya **wilayah dari negara** baik darat, laut maupun udara. Dengan demikian pemahaman **Administrasi Negara** dalam tulisan ini merupakan upaya yang

diselenggarakan oleh organisasi perangkat negara sedemikian rupa yang berkenaan dengan persoalan pengelolaan kegiatan untuk pencapaian tujuan pemerintahan dan/kenegaraan, guna memenuhi kepentingan dan/kebutuhan rakyat sesuai dengan peran, hak, dan kewajibannya sebagai warga negara.

Administrasi negara sebagai sistem, dalam kaitan Negara (Kesatuan) Republik Indonesia disebut SANKRI, meliputi tiga unsur pokok dari sistem itu sendiri, yaitu:

- a. **Unsur nilai** adalah landasan atau dasar negara Pancasila, cita-cita, dan tujuan negara serta prinsip yang terkandung dalam bentuk negara dan sistem pemerintahan sebagaimana dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945.
- b. **Unsur Struktur** adalah tatanan kelembagaan yang dibentuk dalam kehidupan negara RI, berupa organisasi pemerintahan, lembaga negara, dan organisasi yang berkembang dalam dinamika kehidupan masyarakat untuk mewujudkan cita-cita dan tujuan negara.
- c. **Unsur Proses** tercermin dalam berbagai kegiatan pengelolaan (manajerial) dari lembaga negara, kementerian negara, dan lembaga pemerintah lainnya serta hubungan antar lembaga tersebut dan antara berbagai lembaga pemerintahan dengan organisasi yang berkembang dalam masyarakat, juga dalam proses pengelolaan kebijakan, penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan bangsa di tingkat pemerintahan Pusat, Provinsi, Kabupaten, dan Kota.

Keberhasilan kegiatan administrasi negara tersebut, disamping dipengaruhi oleh ketepatan sistem dan proses serta cara-cara pengelolaan pemerintahan negara, pada akhirnya tergantung pada Sumber Daya Manusia aparaturnya di berbagai lembaga di atas dalam mengembangkan dan mengelola proses kegiatan dalam rangka mewujudkan cita-cita dan tujuan NKRI.

Sebutan kata “kesatuan” dalam istilah SANKRI diadopsi dari Pasal 1 (1) UUD 1945, Negara Indonesia ialah **Negara Kesatuan yang berbentuk Republik**. Namun demikian yang lebih mendasar adalah bahwa Negara Kesatuan tersebut dibentuk atas dasar **Persatuan Indonesia** sebagai prinsip atau dasar pikiran yang melandasi pembentukan negara kita (lihat Pembukaan UUD 1945). Dari segi kelembagaan (organisasi), Negara Kesatuan itu adalah wadahnya, sebagai alat untuk mencapai tujuan negara yang rakyatnya terdiri dari beragam etnis/suku bangsa. Masyarakat Indonesia merupakan masyarakat yang heterogen (plural/jamak). Sistem pemerintahan negara Indonesia berbentuk **Republik** bukan **Monarki** dan bersifat **Presidensial**. Negara Kesatuan Republik Indonesia menganut unitarisme, bentuk *eenheidstaat* . . . kedaulatan negara tidak terbagi. Pemerintahan Daerah tetap merupakan bagian yang satu dari Pemerintahan Negara secara keseluruhan (Bintoro, 2006). Sistem administrasi negara kita menolak federalisme seperti Republik Federal Jerman. Walaupun Negara kita pernah menjadi Republik Indonesia Serikat ketika berlakunya UUDS 1950, namun kembali menjadi Negara Kesatuan (UUD 1945). Diibaratkan Negara Persatuan adalah jiwanya, Negara Kesatuan adalah raganya, sebagai refleksi institusional dari Negara Persatuan (Ibid).

Secara konseptual, SANKRI adalah administrasi negara sebagai sistem yang dipraktekkan untuk mendukung penyelenggaraan NKRI, agar upaya Bangsa Indonesia dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan bernegara dapat terlaksana secara berdayaguna dan berhasilguna. Disamping berlandaskan idil Pancasila dan konstitusional UUD 1945, serta landasan operasional pengembangannya adalah Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) beserta peraturan pelaksanaannya, SANKRI juga harus selaras dengan situasi dan perkembangan lingkungan strategis (sistem politik, pemerintahan, ekonomi, social budaya), termasuk perkembangan paradigma ilmu administrasi, dan perkembangan dunia internasional.

Sebagai definisi kerja dalam tulisan ini, SANKRI dirumuskan sebagai **sistem penyelenggaraan kehidupan negara dan bangsa dalam segala aspeknya, dengan mendayagunakan segenap kemampuan seluruh Penyelenggara Negara beserta rakyat termasuk dunia usaha/swasta untuk memanfaatkan segenap sumber daya yang tersedia secara nasional, demi terlaksananya tugas dan tercapainya tujuan nasional/negara sebagaimana dimaksud UUD 1945**. Pemahamannya dapat dipilah-pilah ke dalam konsep sebagai berikut:

1. Sistem Penyelenggaraan Negara dan Pembangunan Bangsa (Administrasi Negara), yaitu keseluruhan tatanan organisasi dan proses pengelolaan dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa untuk mewujudkan cita-cita dan tujuan nasional sesuai dengan nilai-nilai kebangsaan dan perjuangan bangsa Indonesia yang diamanatkan UUD 1945
2. Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Administrasi Pemerintahan), yaitu keseluruhan tataanaan organisasi dan proses pengelolaan kegiatan pemerintahan pusat dan daerah serta kaitannya dengan wewenang lembaga negara dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan negara yang menjadi wewenang lembaga eksekutif dalam rangka mewujudkan tujuan nasional.
3. Sistem Penyelenggaraan Kebijakan Negara/Pemerintah (Administrasi Kebijakan Publik), yaitu keseluruhan tatanan dan proses pengelolaan kebijakan mulai perumusan, penetapan dan pelaksanaan kebijakan serta evaluasi kinerja (hasil) kebijakan publik dengan memperhatikan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat serta menempatkan posisi, peran, kewajiban dan hak masyarakat dalam setiap proses pengelolaan kebijakan.

Dalam rangka diseminasi konsep, LAN menerbitkan Buku I, II, dan III SANKRI. Pada tahun 2006 telah dilakukan review terhadap Buku III, yang akan diterbitkan sebagai edisi Revisi. Buku ini bermuatan penyesuaian substansi karena berisi perkembangan/ perubahan berbagai kebijakan yang dimuat dalam peraturan perundangan, disamping arahan-arahan untuk pengembangan sistem. Kalau boleh dikatakan buku edisi revisi ini lebih *heavy* kepada Administrasi Negara sebagai administrasi pemerintahan dan dalam kaitannya dengan tata hubungan kewenangan dengan lembaga negara yang ada.

Mengingat SANKRI dibentuk, dikembangkan, dan menjadi bidang penelitian/kajian sebagai sistem penyelenggaraan (kegiatan) pemerintahan adalah untuk memenuhi kepentingan/kebutuhan seluruh masyarakat, maka tidak keliru bila dikatakan bahwa proses administrasi negara dapat disebut juga proses pelayanan publik. Dengan demikian penyelenggaraan pelayanan publik dari sudut konsep administrasi adalah identik dengan administrasi negara sehingga sistem pelayanan publik tidak lain adalah sistem administrasi (pemerintahan) negara yaitu sistem penyelenggaraan (administrasi/ manajemen) pelayanan yang diperuntukkan bagi publik (masyarakat) dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Penelitian kajian LAN dibidang administrasi negara difokuskan pada unsur-unsur dan proses serta saling hubungan di antara unsur-unsur administrasi negara di tingkat pemerintahan Pusat, sedangkan di tingkat pemerintahan daerah dengan mempertimbangkan karakteristik, dan potensi daerah serta permasalahan dalam wilayah/daerah yang bersangkutan. Penelitian/kajian juga ditujukan terhadap pengaruh hubungan timbal balik antara administrasi negara dengan lingkungannya.

C. Penelitian dan Pengembangan Administrasi Negara

Salah satu tugas dan fungsi LAN berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku adalah menyelenggarakan dan melaksanakan kegiatan penelitian dan pengembangan

administrasi negara. Secara konseptual penelitian administrasi negara dalam tulisan ini diberikan batasan pengertian sebagai **kegiatan pengkajian atau penelitian terhadap permasalahan penyelenggaraan pemerintahan dengan menggunakan metodologi ilmiah, dan diarahkan bagi upaya pembaharuan sistem administrasi negara dalam rangka penyelenggaraan pelayanan, pengayoman dan pengembangan partisipasi masyarakat yang meliputi berbagai aspek, unsur dan fungsi administrasi (organisasi dan manajemen) serta pengaruh lingkungannya dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan nasional.**

Penelitian/pengkajian untuk pengembangan sistem administrasi negara ditujukan untuk melakukan revitalisasi peran dan fungsinya sebagai sistem penyelenggaraan pemerintahan negara yang idealnya pada sistem tersebut melekat nilai dan prinsip serta norma pemerintahan yang baik (*Good Governance*).

Penyelenggaraan dan pelaksanaan penelitian administrasi negara adalah untuk:

1. Memberikan masukan dalam perumusan kebijakan, baik di tingkat nasional, sektoral maupun daerah, bahkan untuk kerjasama internasional.
2. Memberikan saran pemecahan masalah di bidang keorganisasian, manajemen kebijakan dan manajemen pelayanan publik; pembinaan dan pengelolaan sumber daya manusia; serta sarana/fasilitas kerja secara sistematis, efektif, dan efisien.
3. Menemukan dan/atau mengembangkan gagasan, teknik serta cara kerja baru yang lebih sesuai untuk mendukung pelaksanaan tugas/fungsi instansi pemerintah secara lebih efektif dan efisien.

Penelitian administrasi negara ini mempunyai karakteristik tertentu yang berbeda dengan sifat penelitian lainnya, yaitu:

1. Melekat dalam siklus kebijakan
Penelitian/kajian dapat dilakukan pada masing-masing/sebagian atau seluruh tahap/proses kebijakan yang meliputi perumusan, pelaksanaan, dan evaluasi pelaksanaan kebijakan dan hasilnya.
2. Berorientasi pada tindakan pelaksanaan
Berkokus kepada penemuan, pembaharuan atau pendudukan gagasan baru di bidang pendayagunaan administrasi (aparatur) negara, serta pada upaya pemecahan masalah, baik yang bersifat jangka pendek, jangka panjang, maupun insidental.
3. Evaluatif
Menghasilkan informasi mengenai nilai atau kinerja pelaksanaan kebijakan atau pelaksanaan rencana, baik kualitas maupun kuantitas, dalam kegiatan pemerintahan dan pembangunan, sehingga dapat diketahui secara tepat kendala dan hambatan serta hasil yang telah dicapai.
4. Kontributif dan Fasilitatif
Hasil penelitian/kajian adalah untuk mendukung dan melancarkan tugas-tugas substantif instansional dan sebagai penunjang kegiatan yang dilakukan oleh Departemen/LPND/Pemerintah Daerah/instansi lainnya di berbagai bidang/program/kegiatan.
5. Kolaboratif
Dapat dilaksanakan dalam bentuk kerjasama yang serasi antara peneliti dan mitra kerjanya sebagai pihak-pihak yang saling membutuhkan. Misalnya antara LAN dengan instansi pemerintah lainnya atau antara unit penelitian dengan unit lini yang bersangkutan.
6. Kemanfaatan penggunaan

Sebagai penelitian terapan, pelaksanaan penelitian kajian Administrasi Negara mengutamakan kemanfaatan/kegunaan hasil-hasilnya sebagai umpan balik bagi penyempurnaan dan pengembangan praktek Administrasi Negara.

7. Mempunyai visi totalitas (pendekatan sistem)

Dalam pengkajian masalah dan pemilihan alternatif pemecahan serta pemberian saran, semua aspek, unsur, dan proses dilihat secara utuh, sehingga faktor penyebab dan akibat dapat diidentifikasi, termasuk pula implikasi sarannya terhadap penyempurnaan semua tatanan Administrasi Negara.

8. Panduan penelitian dasar dan terapan

Pelaksanaan penelitian mengikuti prosedur ilmiah, mempunyai kerangka teoritik keilmuan dalam mengkaji Administrasi Negara dan dapat diuji kebenarannya, baik secara empirik maupun teoritik untuk memacu pengembangan ilmu, sistem dan praktek Administrasi Negara.

Penelitian/Kajian Administrasi Negara oleh LAN termasuk dalam *policy research* untuk menghasilkan *policy advice* bagi para pengambil keputusan pada setiap peringkat/jajaran pemerintahan negara di pusat dan daerah.

Upaya yang perlu mendapat perhatian dalam memelihara dan meningkatkan mutu penelitian/kajian Administrasi Negara menurut pengamatan empirik diantaranya:

1. Kemanfaatannya untuk kegunaan secara akademis dan praktis;
2. Ketepatan pemilihan dan perumusan masalah serta relevansinya dengan *trend* kebutuhan pemerintahan dalam pembangunan;
3. Ketepatan alur pikir yang sistematis dikaitkan dengan teori-teori;
4. Ketepatan dalam menentukan metode penelitian;
5. Ketepatan dalam merancang instrumen.;
6. Pengembangan profesionalisme dan etika penelitian.

Secara struktural dan fungsional penelitian/kajian administrasi negara di LAN dikelompokkan ke dalam tiga dimensi atau bidang sebagai berikut:

1. Kajian dan penyusunan kebijakan dalam konteks kebijakan nasional, manajemen kebijakan dan manajemen pelayanan publik, yang menjadi tanggungjawab Deputy II;
2. Kajian kinerja kelembagaan dan sumber daya aparatur termasuk kinerja otonomi daerah, yang menjadi tanggungjawab Deputy I;
3. Kajian/penelitian administrasi/manajemen pembangunan, sistem informasi dan otomasi administrasi negara, hukum administrasi negara serta administrasi negara yang berkembang di mancanegara (internasional), termasuk kajian komparatif bidang administrasi negara, yang menjadi tanggung jawab Deputy III.

D. Program dan Kajian Strategik LAN

Penyusunan program dan kegiatan penelitian/kajian strategik LAN dilaksanakan berlandaskan kebijakan pemerintah yang dimuat dalam RPJMN dan Rencana Kerja Pemerintah yang tersusun secara sistematis berdasarkan dan/atau produk aplikasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU No. 25 tahun 2004), utamanya di bidang penyelenggaraan Negara, lebih khusus lagi bidang aparatur pemerintahan.

Dikatakan strategik dalam konteks program dan kegiatan kajian yang dilaksanakan oleh LAN, karena diturunkan dari Rencana Strategis LAN yang hasilnya diharapkan menjadi kebijakan (*policy*) pemerintah, ditujukan pada prioritas perbaikan dan pengembangan sistem administrasi negara; dan bersifat "*multiplying effects*" ke semua sektor kegiatan pemerintahan.

Pengembangan sistem dimaksud menyentuh baik struktur, dan proses maupun pengelolaan kebijakan, penyelenggaraan fungsi-fungsi manajemen pemerintahan dalam pembangunan, seiring dengan pendayagunaan segenap sumber dayanya baik *human* maupun *non human resources* beserta perangkat kelembagaannya di setiap jajaran dan peringkat pemerintahan di pusat dan daerah. Di tingkat daerah, kegiatan penelitian/kajian diarahkan pada pemecahan permasalahan dan pengembangan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam wadah NKRI, dalam rangka pemantapan pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Kajian dirancang berlandaskan telaah karakteristik, potensi dan permasalahan daerah yang bersangkutan.

Program yang dijadikan dasar pelaksanaan kajian oleh LAN bersumber dari Bab 14 RPJM meliputi:

1. Program Penerapan Kepemerintahan yang Baik.

Program ini bertujuan untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih, profesional, responsif, dan bertanggung jawab dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan.

Kegiatan pokok yang dilaksanakan antara lain meliputi:

- a. Meningkatkan pengetahuan, pemahaman, ketrampilan, dan pelaksanaan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik;
- b. Menerapkan nilai-nilai etika aparatur guna membangun budaya kerja yang mendukung produktivitas kerja yang tinggi dalam pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan negara, khususnya dalam rangka pemberian pelayanan umum kepada masyarakat.

2. Program Peningkatan Pengawasan dan Akuntabilitas Aparatur Negara.

Program ini bertujuan untuk menyempurnakan dan mengefektifkan sistem pengawasan dan audit serta sistem akuntabilitas kinerja dalam mewujudkan aparatur negara yang bersih, akuntabel, dan bebas KKN.

Kegiatan pokok yang dilaksanakan antara lain meliputi :

- a. Meningkatkan intensitas dan kualitas pelaksanaan pengawasan dan audit internal, eksternal dan pengawasan masyarakat;
- b. Menata dan menyempurnakan kebijakan sistem, struktur kelembagaan dan prosedur pengawasan yang independen, efektif, efisien, transparan, dan akuntabel;
- c. Meningkatkan tindak lanjut temuan pengawasan secara hukum;
- d. Meningkatkan koordinasi pengawasan yang lebih komprehensif;
- e. Mengembangkan penerapan pengawasan berbasis kinerja;
- f. Mengembangkan tenaga pemeriksa yang profesional;
- g. Mengembangkan sistem akuntabilitas kinerja dan mendorong peningkatan implementasinya pada seluruh instansi;
- h. Mengembangkan dan meningkatkan sistem informasi APFP dan perbaikan kualitas informasi hasil pengawasan;
- i. Melakukan evaluasi berkala atas kinerja dan temuan hasil pengawasan

3. Program Penataan Kelembagaan dan Ketatalaksanaan.

Program ini bertujuan untuk menata dan menyempurnakan sistem organisasi dan manajemen pemerintahan pusat, pemerintahan provinsi dan pemerintahan kabupaten/kota agar lebih proposional, efisien, dan efektif.

Kegiatan pokok yang dilaksanakan antara lain meliputi :

- a. Menyempurnakan sistem kelembagaan yang efektif, ramping, fleksibel berdasarkan prinsip-prinsip *good governance*;
 - b. Menyempurnakan sistem administrasi negara untuk menjaga keutuhan NKRI dan mempercepat proses desentralisasi;
 - c. Menyempurnakan struktur jabatan negara dan jabatan negeri;
 - d. Menyempurnakan tata laksana dan hubungan kerja antara lembaga di pusat dan antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota;
 - e. Menciptakan sistem administrasi pendukung dan kearsipan yang efektif dan efisien;
 - f. Menyelamatkan dan melestarikan dokumen arsip negara.
4. Program Pengelolaan Sumber Daya Manusia Aparatur.
- Program ini bertujuan untuk meningkatkan sistem pengelolaan dan kapasitas sumber daya manusia aparatur sesuai dengan kebutuhan dalam melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan.
- Kegiatan pokok yang dilaksanakan antara lain meliputi :
- a. Menata kembali sumber daya manusia aparatur sesuai dengan kebutuhan mengenai jumlah dan kompetensi serta perbaikan distribusi PNS;
 - b. Menyempurnakan sistem manajemen pengelolaan sumber daya manusia aparatur terutama pada sistem karier dan remunerasi;
 - c. Meningkatkan kompetensi sumber daya manusia aparatur dalam pelaksanaan tugas dan tanggungjawabnya;
 - d. Menyempurnakan sistem dan kualitas penyelenggaraan Diklat PNS;
 - e. Menyiapkan dan menyempurnakan berbagai peraturan dan kebijakan manajemen kepegawaian;
 - f. Mengembangkan profesionalisme pegawai negeri melalui penyempurnaan aturan etika dan mekanisme penegakan hukum disiplin.
5. Program Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik.
- Program ini bertujuan untuk mengembangkan manajemen pelayanan publik yang bermutu, transparan, akuntabel, mudah, murah, cepat patut dan adil kepada seluruh masyarakat guna menunjang kepentingan masyarakat dan dunia usaha, serta mendorong partisipasi dan pemberdayaan masyarakat.
- Kegiatan pokok yang dilaksanakan antara lain meliputi:
- a. Meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat dan dunia usaha
 - b. Mendorong pelaksanaan prinsip-prinsip *good governance* dalam setiap proses pemberian pelayanan publik khususnya dalam rangka mendukung penerimaan keuangan negara seperti perpajakan, kepabeanan, dan penanaman modal;
 - c. Meningkatkan upaya untuk menghilangkan hambatan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik melalui deregulasi, debirokratisasi, dan privatisasi;
 - d. Meningkatkan penerapan sistem merit dalam pelayanan;
 - e. Memantapkan koordinasi pembinaan pelayanan publik dan pengembangan kualitas aparat pelayanan publik;
 - f. Optimalisasi pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi dalam pelayanan publik;
 - g. Mengintensifkan penanganan pengaduan masyarakat;
 - h. Mengembangkan partisipasi masyarakat di wilayah kabupaten dan kota dalam perumusan program dan kebijakan pelayanan publik melalui dialog dan

musyawarah terbuka dengan komunitas penduduk di masing-masing wilayah; dan

- i. Mengembangkan mekanisme pelaporan berkala capaian kinerja penyelenggaraan pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota kepada publik.

Dalam dokumen RPJMN 2005-2009, terdapat Bab 13 tentang Revitalisasi Proses Desentralisasi dan Otonomi Daerah yang juga termasuk dalam lingkup penelitian/kajian Administrasi Negara dengan program-program sebagai berikut:

1. Program Penataan Peraturan Perundang-undangan Mengenai Desentralisasi dan Otonomi Daerah.

Program ini bertujuan untuk: (1) meningkatkan sinkronisasi dan harmonisasi berbagai peraturan perundang-undangan yang menyangkut hubungan pusat dan daerah, serta pelaksanaan otonomi daerah termasuk peraturan perundang-undangan daerah; (2) menyusun berbagai peraturan pelaksanaan dari Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah; (3) memperkuat visi desentralisasi dan otonomi daerah para pelaku pembangunan agar tercapai persepsi yang sama terutama dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan pembangunan di daerah; dan (4) mendorong pelaksanaan otonomi khusus Papua dan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Kegiatan pokok yang dilaksanakan antara lain adalah :

- a. Sosialisasi dan implementasi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional; Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara; Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi DI Aceh sebagai Provinsi NAD, Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Propinsi Papua, termasuk penyusunan, sosialisasi dan implementasi peraturan pelaksanaannya, khususnya yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan dan sistem perencanaan pembangunan di daerah;
- b. Penyesuaian berbagai peraturan perundang-undangan yang menyangkut hubungan pusat dan daerah, termasuk peraturan perundang-undangan sektoral dan yang terkait dengan otonomi khusus NAD dan Papua, sehingga menjadi harmonis;
- c. Penyesuaian peraturan perundang-undangan daerah sehingga sinkron dengan peraturan perundang-undangan yang di atasnya;
- d. Peningkatan supervisi beserta evaluasi pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah.

2. Program Peningkatan Kerjasama Antar Pemerintah Daerah

Program ini ditujukan untuk meningkatkan pelaksanaan kerjasama antar pemerintah daerah termasuk peningkatan peran pemerintah provinsi.

Kegiatan pokok yang dilakukan dalam rangka meningkatkan kerjasama antar daerah meliputi:

- a. Penyusunan dan penetapan peraturan perundang-undangan tentang kerjasama antar daerah termasuk peran pemerintah provinsi;
- b. Identifikasi, perencanaan, fasilitasi, dan pelaksanaan kegiatan fungsi strategis yang perlu dikerjasamakan;
- c. Peningkatan peran Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk memfasilitasi dan menyelesaikan perselisihan antar daerah di wilayahnya;
- d. Pengoptimalan dan peningkatan efektifitas sistem informasi pemerintahan daerah untuk memperkuat kerjasama antar pemerintah daerah dan dengan Pemerintah Pusat.

3. Program Peningkatan Kapasitas Kelembagaan Pemerintah Daerah

Program ini ditujukan untuk menyusun kelembagaan pemerintah daerah yang disesuaikan dengan kebutuhan daerah dan potensi daerah yang perlu dikelola.

Kegiatan pokok yang dilakukan dalam rangka peningkatan kapasitas kelembagaan pemerintah daerah meliputi:

- a. Penataan kelembagaan pemerintahan daerah agar sesuai dengan beban pelayanan kepada masyarakat;
- b. Peningkatan kinerja kelembagaan daerah berdasarkan prinsip-prinsip organisasi modern dan berorientasi pelayanan masyarakat;
- c. Penyusunan pedoman hubungan pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah agar tercipta kontrol dan keseimbangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- d. Penguatan pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah sesuai Kerangka Nasional Pengembangan dan Peningkatan Kapasitas dalam rangka mendukung Desentralisasi;
- e. Pengkajian dan fasilitasi pelaksanaan standar pelayanan minimum, pengelolaan kewenangan daerah, dan sistem informasi pelayanan masyarakat;
- f. Peningkatan peran lembaga non-pemerintah dan masyarakat dalam setiap pengambilan keputusan pada tingkat provinsi, dan kabupaten/kota melalui penerapan prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*).

4. Program Peningkatan Profesionalisme Aparat Pemerintah daerah

Program ini ditujukan untuk memfasilitasi penyediaan aparat pemerintah daerah, menyusun rencana pengelolaan serta meningkatkan kapasitas aparat pemerintah daerah dalam rangka penciptaan pelayanan masyarakat, penyelenggaraan pemerintahan, penciptaan aparatur pemerintah daerah yang kompeten dan profesional.

Kegiatan pokok yang dilaksanakan dalam rangka peningkatan profesionalisme aparatur pemerintahan daerah meliputi:

- a. Penyusunan peraturan perundangan-undangan daerah, pedoman dan standar kompetensi aparatur pemerintahan daerah;
- b. Penyusunan rencana pengelolaan aparatur pemerintah daerah termasuk sistem rekrutmen yang terbuka, mutasi, dan pengembangan pola karir;
- c. Fasilitasi penyediaan aparat pemerintah daerah dan kerjasama aparatur pemerintah daerah;
- d. Peningkatan etika kepemimpinan daerah;
- e. Fasilitasi pengembangan kapasitas aparatur pemerintahan daerah dengan prioritas peningkatan kemampuan dalam pelayanan publik seperti kebutuhan dasar masyarakat, keamanan dan kemampuan dalam menghadapi bencana,

kemampuan penyiapan rencana strategis, pengembangan ekonomi (lokal), kemampuan pengelolaan keuangan daerah, dan penyiapan strategi investasi.

5. Program Peningkatan Kapasitas Keuangan Pemerintah Daerah

Program ini ditujukan untuk meningkatkan dan mengembangkan kapasitas keuangan pemerintah daerah dalam rangka peningkatan pelayanan masyarakat, penyelenggaraan otonomi daerah, dan penciptaan pemerintahan daerah yang baik.

Kegiatan pokok yang dilaksanakan dalam rangka peningkatan kapasitas keuangan pemerintahan daerah meliputi:

- a. Peningkatan efektivitas dan optimalisasi sumber-sumber penerimaan daerah yang berkeadilan termasuk menciptakan kondisi yang kondusif bagi kegiatan dunia usaha dan investasi;
- b. Peningkatan efisiensi, efektivitas, dan prioritas alokasi belanja daerah secara proporsional;
- c. Pengembangan transparansi dan akuntabilitas serta profesionalisme pengelolaan keuangan daerah.

6. Program Penataan Daerah otonom Baru

Program ini ditujukan untuk menata dan melaksanakan kebijakan pembentukan daerah otonom baru sehingga pembentukan daerah otonom baru tidak memberikan beban bagi keuangan negara dalam kerangka upaya meningkatkan pelayanan masyarakat dan percepatan pembangunan wilayah.

Kegiatan pokok yang dilakukan antara lain:

- a. Pelaksanaan evaluasi perkembangan daerah-daerah otonom baru dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat;
- b. Pelaksanaan kebijakan pembentukan daerah otonom baru dan/atau penggabungan daerah otonom, termasuk perumusan kebijakan dan pelaksanaan upaya alternatif bagi peningkatan pelayanan masyarakat dan percepatan pembangunan wilayah selain melalui pembentukan daerah otonom baru;
- c. Penyelesaian status kepemilikan dan pemanfaatan asset daerah secara optimal;
- d. Penataan penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom baru.

Beberapa kajian yang cukup strategik pada tahun 2005 telah dilakukan oleh LAN, diantaranya yang berkenaan dengan Pengajuan *Judicial Review* dan Etika dalam Pelayanan Publik. Saat ini sedang ditelaah mengenai Pola Korupsi di Instansi Pemerintah dan Strategi Percepatan Penerapan *Electronic Services* pada Instansi Pelayanan Publik.

Dalam kaitan dengan hubungan dan kerjasama internasional (*bilateral*) telah dilakukan kajian Manajemen Wilayah Perbatasan Negara, yang cukup mendapat respon positif dari negara tetangga (*stakeholders*), utamanya dalam pengumpulan data. Berbagai kajian tersebut telah disampaikan juga kepada lembaga-lembaga negara/pejabat yang berkompeten dalam rangka perumusan kebijakan nasional.

E. Penutup

Penelitian bidang Administrasi Negara merupakan kajian yang terencana dan dilaksanakan secara cermat untuk memecahkan permasalahan baik dalam proses kebijakan maupun dimensi/unsur keorganisasian dan manajemen dalam penyelenggaraan pemerintahan negara di semua bidang kehidupan bernegara, berbangsa dan bermasyarakat. Tujuannya terkait dengan peran LAN untuk melakukan revitalisasi peran dan fungsi sistem administrasi negara dalam wadah NKRI, agar terwujud

penyelenggaraan pemerintahan yang baik di seluruh lembaga pemerintahan baik pusat maupun daerah.

Komunikasi dan kolaborasi dalam pengelolaan kajian/penelitian administrasi mutlak dibina dan dikembangkan diantara komunitas penelitian sebagai refleksi karakteristik penelitian administrasi, karena SANKRI berperan juga sebagai pengharmonis dan pengintegrasikan sistem-sistem lainnya berlandaskan, profesionalisme, etika dan kebersamaan antara aktor dan *stakeholders*-nya. Komunitas kajian dan penelitian di Lembaga Administrasi Negara selalu membuka lebar-lebar bagi kemitraan dengan lembaga/unit penelitian lainnya di luar LAN dan mengharap jurnal ini menjadi wadah pengayaan informasi yang diperlukan untuk melakukan penelitian/kajian yang terkait dengan penelitian administrasi negara.

Referensi

- Tjokroamijoyo, B. 2006. *Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara–Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia*. Jakarta, LAN.
- Lembaga Administrasi Negara. 2004. Buku I SANKRI. *Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Negara*. Jakarta
- Lembaga Administrasi Negara. 2006. Buku III SANKRI. *Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Negara*. Jakarta,
- Peraturan Presiden No. 7 Tahun, tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN)
- Rencana Strategis LAN 2005-2009.
- Undang-undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.