

PEMERINTAHAN

DAN

BB.

MANAJEMEN SEKTOR PUBLIK

Prinsip-Prinsip Manajemen
Pengelolaan Negara Terkini

BUDI SETIYONO

MENGAPA ADA NEGARA KAYA DAN MISKIN

Di seluruh dunia terdapat jumlah negara yang mencapai ratusan dan hidup di atas planet yang sama bernama bumi. Akan tetapi, kita menyaksikan dua fenomena yang kontras di dunia ini: pada satu sisi terdapat negara maju dan makmur, pada sisi yang lain terdapat negara terbelakang dan miskin. Pada saat sekarang gap antara negara kaya dan negara miskin semakin jauh menganga. Menurut laporan World Development Report (World Bank, 2004), rata-rata pendapatan 20 negara terkaya di dunia adalah sebesar 38 kali rata-rata pendapatan di 20 negara termiskin. Jumlah ini telah meningkat dua kali lipat dibandingkan dengan 40 tahun lalu. Ini artinya, negara yang kaya semakin kaya, yang miskin semakin miskin.

Mengapa fenomena ini terjadi? Berbagai riset menunjukkan, bahwa penyebab utamanya adalah karena baik tidaknya negara pengelolaan (manajemen) negara. Lalu bagaimana cara mengelola negara dan menyelenggarakan pemerintahan dengan baik? Buku yang berada pada tangan ini akan memberikan jawabannya. Berbagai prinsip manajemen publik mulai dari tahap perencanaan sampai dengan evaluasi dan pembelajaran organisasi akan didiskusikan dengan terstruktur.

ISBN: 979-3458-05-7



Daftar Isi

Daftar Isi	iii
Pengantar	ix
Bab 1	1
Pendahuluan:	1
Mengapa ada negara maju dan ada negara miskin?	1
Bab 2	11
Peran & Instrumen Pemerintah	11
Fungsi Dasar Pemerintah	20
Mengapa peran pemerintah dibutuhkan?	23
Market failure	25
1. Public goods (benda publik)	26
2. Externalities (eksternalitas—efek berantai ke pihak lain)	26
3. Natural monopoly	27
4. Imperfect information (informasi yang tidak sempurna)	27
Instrumen Pemerintah	28
1. Government Provision	29
2. Subsidi (subsidy).....	32
3. Produksi (Production)	32
4. Pengaturan (Regulation)	33
Konsepsi Tingkat Peran Pemerintah	34
The Laissez-faire school	35

The Welfare State school	36
Neo-classicism school	37
New social democracy school	38
Bab 3	39
Tugas Manajer dalam Teori-teori Kontemporer.....	39
The Great Man Theory	43
The Entrepreneurship Theory	45
The Leader Power Theory	46
The Decision Theory	47
The Leader Effectiveness Theory	52
Leader Behavioral Theory	53
The Work Activity Theory	54
Teori manajer pada institusi publik?	54
Bab 4	58
Konsep, Dimensi & Lingkungan Organisasi.....	58
Konsep Dasar	59
Elemen Lingkungan Organisasi	64
Faktor Ekonomi	65
Gross National Product	66
Struktur Produksi (structure of production)	67
Tenaga Kerja (labour)	67
Kapital Dalam Negeri (domestic capital)	68
Perdagangan Luar Negeri (foreign exchange)	69
Bantuan dan Hutang Luar Negeri (foreign aid and debt)	69
Infrastruktur (infrastructure)	70
Teknologi (technology)	70
Kemiskinan dan Kesenjangan (poverty and inequality)	71
Faktor Budaya	71
Etnisitas (ethnicity)	72
Keluarga dan Kekerabatan (family and kinship)	73
Nilai dan Norma (values and norms)	73
Gender	73
Sejarah (history)	74
Faktor Demografis	74
Pertumbuhan Penduduk (population growth)	74

Struktur Umur (age structure).....	75
Urbanisasi dan migrasi (urbanization and migration)	76
Kesehatan (health)	76
Faktor Politik	76
Hubungan Negara-Rakyat (state-society relation) ..	77
Legitimasi (legitimacy).....	77
Idiologi (ideology)	77
Elite dan kelas (elites and classes)	78
Hubungan Internasional (international links)	78
Kelembagaan (institutions)	78
Bab 5	80
Kriteria Kompetensi Manajer Publik.....	80
Kompetensi Dasar.....	82
Managing Complexity.....	83
Leadership Competence	83
Cognitive Process skill.....	84
Planning skills	85
Relationship skills	86
Kompetesi Manajer Publik	88
Bab 6.....	91
Perencanaan & Manajemen Strategis	91
Mengapa Manajemen Strategis?	91
Strategi dalam sektor publik	94
Komponen manajemen strategis.....	96
Visi (vision)	96
Analisis lingkungan (environmental scan)	99
Sasaran (objectives) atau tujuan dasar (basic goals)	100
Misi (mission).	101
Strategi (strategy)	102
Penyusunan manajemen strategis	103
Kritik dan Dilema.....	106
Bab 7	110
Budgeting & Financial Management	110
Apa itu budget?	111

Model-model Budgeting	119
Model Tradisional (incremental budgeting)	119
Planning Programming Budgeting (PPB)	121
Zero based budgeting (ZBB)	122
Output based budgeting (OBB)	123
Penyusunan Anggaran	124
Bab 8	126
Manajemen Personil.....	126
Reformasi manajemen personil	135
Bab 9	138
Organizational Learning	138
Model Siklus Pembelajaran Organisasi	141
Pembelajaran Politik (political learning cycle)	142
Pembelajaran Teknis (technical learning cycle)	143
Instruments	144
(1) Policy analysis	144
(2) Performance measurement	147
(3) Program Evaluation	149
(4) Cost-effectiveness (auditing) analysis	151
Analisis manfaat	153
Analisis Biaya	156
Bab 10	157
Korporasi Publik Dan Privatisasi	157
Jenis-jenis korporasi publik	161
1. Public Utilities	161
2. Land transport and postal system	163
3. Enterprises in competitive environment	163
4. Regulatory authorities	164
Privatisasi	164
(1) Alasan pragmatis	169
(2) Alasan idiologis	170
(3) Alasan komersiil	171
(4) Alasan populis	171
Variasi model privatisasi	172
Strategi privatisasi korporasi publik	174

Bab 11	178
Akuntabilitas & Etika	178
Posisi Akuntabilitas dalam Manajemen	187
Akuntabilitas dan etika	188
Prinsip etika institusi publik	190
Infrastruktur etika	191
Bab 12	194
Manajemen Publik di Negara Berkembang: Agenda & Dinamika Masalah	194
Pengantar	194
Agenda reform	198
(1) Personnel Reform	199
(2) Privatization	201
(3) Fiscal Reform	202
(4) Institutional/Administrative Competence	202
(5) Regulatory Reform	203
(6) Accountability and Public Participation	204
(7) Combat on Corruption	205
Bagaimana dengan Indonesia?	205
Daftar referensi	208
Riwayat Penulis	214

Pengantar

Buku ini diterbitkan atas biaya dari Program Publikasi Ilmiah Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Diponegoro Semarang, dengan tujuan untuk memberikan sumbang saran kepada negara supaya lebih cepat mencapai cita-cita luhur kemerdekaan.

Dalam kesempatan ini, saya ingin menyampaikan terima kasih kepada Ketua Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Diponegoro, Drs. Priyatno Harsasto, MA yang memberikan dorongan luar biasa bagi terselesaikannya buku ini. Terima kasih juga kepada semua rekan-rekan dosen di UNDIP.

Saya juga berhutang budi kepada mahasiswa saya di Jurusan Ilmu Pemerintahan maupun Magister Ilmu Politik Universitas Diponegoro yang berkenan untuk bertukar pikiran terhadap isi buku ini, sehingga saya juga perlu menyampaikan terima kasih yang mendalam. Juga kepada Aya dan Toha di MIP UNDIP, yang selalu membantu berbagai keperluan perkuliahan dan penulisan buku ini.

Untuk keluarga besar saya, Ibu, Bapak, Yudhi, Arief, Dayat, dan Sufi, istri saya Afi dan anak-anakku Addiya dan Adelina, saya juga mengucapkan banyak sekali terima kasih atas semua yang tidak bisa saya sebutkan.

Jayalah bangsaku, jayalah negeriku, segera tegaklah
kau sejajar sama tinggi dengan bangsa-bangsa maju di dunia.
Takkan kubiarkan kau terseret oleh kenistaan perilaku anak
bangsa yang nakal, apatah lagi oleh oleh durjana dari negeri
seberang.

Semarang, Januari 2007

Budi Setiyono

Daftar referensi

- AIM (Australian Institute of Management), 1993, *Taking The Right Steps: An Agenda for Developing Management Skills*, Victoria: AIM.
- Anderson, J.E. 1989, 'Government and the Economy: What is Fundamental?' dalam Warren J. Samuels (ed.) *Fundamentals of the Economic Role of Government*, New York: Greenwood Press.
- Bamberger, M. dan Cheema, S. 1990, *Case Studies of Project Sustainability*, Washington, D.C.: World Bank.
- Boumont, E. 2001, "Policy and Administration: One More Time in The Frying Pan", *International Journal of Public Administration*, Vol. 24 (1), h. 9-19.
- Bolger, J. 1994, "Ownership: The Concept and CIDA's Experience", CIDA, *Policy Branch*, June.
- Braudel, F. 1993, *A History of Civilizations*, New York: Penguins Books.
- Bryson, J.M. 1988, *Strategic Planning for Public and Non-Profit Organizations*, San Fransisco: Jossey-Bass.
- CIDA, "Draft CIDA Policy Statement on Human Rights, Democratization and Good Governance" (Policy Branch, Good Governance and Human Rights Division, June 1995).

- CIDA, "National Submission by CIDA to the DAC/UNDP/World Bank High Level Seminar on Technical Cooperation" (CIDA, June 20, 1994).
- CIDA, "Privatization: Challenges and Opportunities" (Draft Working Paper, Policy Branch, November 1994).
- Corruption and Reform 7(3) 1992/93. Special issue on "Limiting Administrative Corruption in the Democratizing States of Africa".
- L. de Merode (1991) "Civil Service Pay and Employment Reform in Africa: Selected Implementation Experiences." Institutional Development and Management Division, Division Study Paper 2, Africa Technical Department, World Bank, Washington, D.C
- Das, G. 2001, *India Unbound*, New York: Alfred A. Knopf.
- De Rivero, O. 2001, *The Myth of Development: The Non-Viable Economies of the 21st Century*, New York: Zed Books.
- Denhardt, RB & Denhardt, JV. "The New Public Service", *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 6, h. 320-31, 2000.
- Development Assistance Committee (DAC) (1993), "DAC Orientations on Participatory Development and Good Governance" (Paris: OECD, Dec. 3, 1993).
- Dia, M. 1993, *A Governance Approach to Civil Service Reform in Sub-Saharan Africa*, Washington, D.C.: World Bank Discussion Paper no. 225.
- Emery, F.E. dan Trist, E.C. 1965, "The Causal Texture of Organizational Environment", *Human Relations*, vol 18 (1), h. 21-32.
- Findings, J.W. 1994, "Government and Civil Service Reform: A Regional Program", (Washington, D.C.: World Bank, Africa Technical Dept., no. 23, Aug. 1994).
- Finer, S. 1974, *Comparative Government*, Harmondsworth: Penguin.

- Harrison, L.E. dan Huntington, S.P. 2000, *Culture Matters How Values Shape Human Progress*, New York: Basic Books.
- Hax, A.C. dan Majluf, N.S. 1984, *Strategic Management: An Integrative Perspective*, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Heather Baser (1994), "CIDA's Experience with Technical Cooperation: Selected Lessons Learned" (Presentation to Nov 17-18 meeting of DAC Informal Network on Technical Cooperation, London).
- Hood, C. 1998, "The new public management in the 1980s: variations on a theme", *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 202 No. 3, h. 93-109.
- Hunt, J.B. dan Wallace, J. 1997, "A Competency-based Approach to Assessing Managerial Performance in the Australian Context", *Asia Pacific Journal of Human Resources*, Vol. 35 No. 2, h. 52-66.
- Institute of Development Studies (1994), "Report on Proceedings of a Workshop on the Implementation of Government Policies at IDS Sussex, 7-9 April 1994" (Sussex: IDS, 26 Sept. 1994).
- Johnson, C. 1995, *Japan: Who Governs?*, New York: W.W. Norton.
- J.-C. Garcia-Zamor ed. 1985, *Public Participation in Development Planning and Management*, Boulder: Westview Press.
- J.H. Johnson and S.S. Wasty (1993), *Borrower Ownership of Adjustment Programs and the Political Economy of Reform*, Washington, D.C.: World Bank- Discussion Paper no. 199.
- Krafchik, W. dan Wehner, J. 1999, *The role of Parliament in the budget process*, South Africa: The Institute for Democracy in South Africa (Idasa).
- Lawton, A. 1998, *Ethical Management for Public Services*, Buckingham, UK: Open University Press.

- Lawrence , P.R. dan Lorsch, J.W. 1967, *Organization and Environment*, Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Macionis, J. J, 1991, *Sociology: Third Edition*, New Jersey: Prentice Hall.
- Mintzberg, H. 1973, *The Nature of Managerial Work*, NY: Harper & Row.
- Musgrave, R.A, dan Musgrave, P.B. 1989, *Public Finance in Theory and Practice*, Fifth Edition, New York: McDraw-Hill.
- Morgan, P. Dan V. Carlan (eds). 1994, *Emerging Issues in Capacity Development*, Ottawa: Institute on Governance.
- Norris, K. 1962, *Jamaica: The Search for Identity*, London: Oxford University Press.
- Nutt, P.C. dan Backoff, R.W. 1992, *Strategic Management of Public and Thirds Sector Organizations: A Handbook for Leaders*, San Fransisco: Jossey Bass.
- Nunberg, B. 1990, "Public Sector Management Issues in Structural Adjustment Lending" Washington, D.C.: *World Bank Discussion Paper* no. 99.
- Nunberg, B. 1989, "Public Sector Pay and Employment Reform" Washington, D.C.: *World Bank Discussion Paper* no. 68.
- OECD, 1990, *Development and Democracy: Aid Policies in Latin America*, Paris: OECD.
- OECD, 1992, *Regulatory Management Reform: Current Concern in OECD Countries*, Public Management Occasional Papers, Regulatory and Reform Series, No. 1 (Paris:OECD).
- OECD, 1997, *Managing Government Ethics*, PUMA Policy Brief, [Online <http://www.oecd.org/puma/governance/ethics/index.htm>, access 12/11/1999]
- Ormond, D. 1993, "Improving Government Performance", *The OECD Observer*, no. 184, Oct/Nov 1993.

- Overseas Development Assistance (ODA) (1993), "Taking Account of Good Government" (London: ODA, Government and Institutions Division, Oct. 1993).
- Pierre, J. and Peters, B. G. 2000, *Governance, Politics and the State*, London: Macmillan Press Ltd.
- Plumptre, T, 1992, "Public Sector Reform: An International Perspective" (Ottawa: Institute on Governance, Aug. 1992).
- Rondinelli, D.A. dan Iacono, M. 1996, "Strategic management of privatization: a framework for planning and implementation", *Public Administration and Development*, Vol. 16, h. 247-63.
- Rawkins, P. I., Kapoor, D. dan Lele, C. Dunn, 1993, "Effective Development: Are We Learning From Experience?", *CIDA Policy Branch* Sept 23.
- Sharp, CA. 1994, "What is Appropriate Evaluation? Ethic and Standards in Evaluation", *Evaluation News and Comments*, Vol. 3, No. 2, h. 34-41.
- Sharp, CA. 2001, "Appropriateness in Organizational Governance: Scorecards for transparency of governance of non-profit organization", *National Institute for Governance Working Paper*, Canberra: University of Canberra.
- Stewart J. dan Ranson, S. 1988, "Management in the Public Domain", *Public Money and Management*, Vol. Spring/Summer, h. 13-19.
- Thomas, J. W. dan Grindle, M.S. 1990, "After the Decision: Implementing Policy Reform in Developing Countries", *World Development*, Vol. 18, No. 8.
- Toye, J. 1987, *Dilemmas of Development*, Oxford: Basil Blackwell.
- Toft, G.S. 1989, 'Synoptic (One Best Way) Approaches of Strategic Management', dalam Jack Rabin, Gerald J. Miller, dan W. Bartley (eds), *Handbook of Strategic Management*, New York and Bassel: Marcel Dekker.

- Turner, M. dan Hulme, D. 1997, *Governance, Administration and Development*, New York: Palgrave.
- UNDP, 1996, *Human Development Report*, New York: Oxford University Press.
- Vecchio, R.P., Hearn, G, dan Southey, G. 1996, *Organizational Behavior*, 2nd edition, Sydney: Harcourt Brace.
- Werlin, H. H. 2003, "Poor Nations, Rich Nations: A Theory of Governance", *Public Administration Review*, May/June 2003, Vol. 63, No. 3.
- White, H. and Killick, T. 2001, *African Poverty at the Millenium: Causes, Complexities, and Challenges*, Washington, DC: World Bank.
- World Bank, 1996, *World Development Report: The State in a Changing World*, Oxford and New York: Oxford University Press.
- World Bank, 1997, *World Development Report: The State in a Changing World*, Oxford and New York: Oxford University Press.
- Yew, L. K. 2000, *From Third World To First: The Singapore Story, 1966-2000*, New York: HarperCollins.

Riwayat Penulis

Budi Setiyono, lahir di Banyumas Jawa Tengah pada tanggal 11 Oktober 1971. Putra dari pasangan Bapak Endarto dan Ibu Muhriyah ini lulus S-1 jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Diponegoro tahun 1994 dan lulus program Pasca- Sarjana di Flinders University of South Australia pada tahun 2004 untuk jurusan Policy and Administration. Pada saat buku ini ditulis, dia sedang menjadi mahasiswa Ph.D pada bidang *political science* di Curtin University of Technology, Perth, Australia.

Profesi penulis adalah dosen di jurusan Ilmu Pemerintahan dan Magister Ilmu Politik Universitas Diponegoro. Dia mengampu mata kuliah Birokrasi Indonesia, Manajemen Publik, Manajemen Politik, dan Pemikiran Politik Indonesia. Disamping itu, Budi juga menjadi tenaga peneliti untuk Pusat Kajian Ekonomi Politik, serta Pusat Kajian Otonomi Daerah dan Kebijakan Publik Universitas Diponegoro.

Disamping menjadi asisten dosen, penulis juga pernah bekerja menjadi konsultan pada beberapa lembaga asing seperti Bank Dunia (2003-2005), UNDP (2006), dan Asia Foundation (2006).

Berbagai tulisannya muncul di beberapa harian lokal dan nasional, serta beberapa majalah ilmiah.