



TEORI ADMINISTRASI

.....

- **Budi Nugraha**
- **Putu Eka Purnamaningsih**
- **Kadek Wiwin Dwi Wismayanti**
- **Rudi Martiawan**
- **Imas Sumiati**
- **Indah Wahyu Maesarini**
- **R. Taqwaty Firdausijah**
- **Asri Kunda**
- **Iwan Henri Kusnadi**
- **Agus Hendrayady**

TEORI ADMINISTRASI

**Budi Nugraha
Putu Eka Purnamaningsih
Kadek Wiwin Dwi Wismayanti
Rudi Martiawan
Imas Sumiati
Indah Wahyu Maesarini
R. Taqwaty Firdausijah
Asri Kunda
Iwan Henri Kusnadi
Agus Hendrayady**



PT GLOBAL EKSEKUTIF TEKNOLOGI

TEORI ADMINISTRASI

Penulis:

Budi Nugraha
Putu Eka Purnamaningsih
Kadek Wiwin Dwi Wismayanti
Rudi Martiawan
Imas Sumiati
Indah Wahyu Maesarini
R. Taqwaty Firdausijah
Asri Kunda
Iwan Henri Kusnadi
Agus Hendrayady

ISBN: 978-623-8051-96-0

Editor:

Diana Purnama Sari, S.E., M.E.
Ari Yanto, M.Pd.

Penyunting: Yuliatri Novita, M. Hum.

Desain Sampul Dan Tata Letak: Handri Maika Saputra, S.ST

Anggota IKAPI No. 033/SBA/2022

Penerbit: PT GLOBAL EKSEKUTIF TEKNOLOGI

Redaksi: Jl. Pasir Sebelah No. 30 RT 002 RW 001
Kelurahan Pasie Nan Tigo Kecamatan Koto Tengah
Padang Sumatera Barat

website: www.globaleksekutifteknologi.co.id

email: globaleksekutifteknologi@gmail.com

Cetakan Pertama, Desember 2022

Hak cipta dilindungi undang-undang
dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk
dan dengan cara apapun tanpa izin tertulis dari penerbit.

KATA PENGANTAR

Segala puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah Ta'ala karena atas limpahan rahmat-Nya sehingga kami dapat menyelesaikan “Buku Teori Administrasi”. Buku ini disusun secara lengkap sehingga memudahkan pembaca dalam memahami dan sebagai salah satu sumber referensi belajar. Kami menyadari, bahan Buku ini masih banyak kekurangan dalam penyusunannya. Oleh karena itu, kami sangat mengharapkan kritik dan saran demi perbaikan dan kesempurnaan Buku ini selanjutnya. Kami mengucapkan terima kasih kepada berbagai pihak yang telah membantu dalam proses penyelesaian Buku ini. Semoga Buku ini dapat bermanfaat bagi pembacanya.

Penulis, Desember 2022

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	i
DAFTAR ISI.....	ii
BAB 1 SEJARAH PERKEMBANGAN STUDI ADMINISTRASI NEGARA.....	1
1.1 Pendahuluan.....	1
1.2 Sejarah Perkembangan Administrasi Negara.....	2
1.3 Mesir Kuno.....	3
1.4 Yunani Kuno.....	3
1.5 Romawi Kuno.....	4
1.6 Abad Pertengahan.....	4
1.7 Prusia-Austria.....	5
1.7.1 Amerika Serikat.....	5
1.7.2 Indonesia.....	6
1.8 Perkembangan Ilmu Administrasi di Indonesia.....	6
BAB 2 ADMINISTRASI NEGARA DALAM PERSPEKTIF FILSAFAT ILMU..	9
2.1 Pendahuluan.....	9
2.2 Pengertian Administrasi Negara.....	10
2.2.1 Pengertian Administrasi Negara.....	10
2.2.2 Makna Administrasi Negara dari Beberapa Sudut Pandang.....	12
2.2.3 Konsep Administrasi Negara.....	14
2.2.4 Fungsi & Tujuan Administrasi Negara.....	16
2.3 Pemahaman Mengenai Ilmu dan Filsafat.....	17
2.3.1 Pengertian.....	17
2.3.2 Teori-Teori Filsafat Ilmu.....	19
2.4 Administrasi Negara dalam Perspektif Filsafat Ilmu.....	22
2.4.1 Ilmu Administrasi Negara Dilihat dari Perspektif Filsafat Ilmu (Ontologi, Epistemologi, Aksiologi).....	22
2.4.2 Sistem Pemikiran Filsafat Ilmu Administrasi Negara.....	25
BAB 3 PARADIGMA DALAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA.....	31
3.1 Pendahuluan.....	31
3.2 Pengertian Paradigma Dalam Teori Administrasi Negara.....	35
3.2.1 Definisi Paradigma dan Administrasi Negara.....	35
3.2.2 Perkembangan Paradigma.....	38
3.2.3 dari Teori ke Paradigma.....	41
3.3 Bagian-Bagian Paradigma Dalam Teori Administrasi Negara.....	43
3.3.1 Isi Paradigma.....	43
3.3.3 Pokok-pokok Pikiran Paradigma.....	47
3.4 Bentuk Paradigma Dalam Teori Administrasi Negara.....	50
3.4.1 Model Administrasi Publik Pada Era Pembangunan.....	50

3.4.2	Konsepsi Paradigma	55
BAB 4	PERSPEKTIF STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA : PENDEKATAN <i>GOVERNANCE</i> DALAM ADMINISTRASI PUBLIK.....	58
4.1	Pendahuluan.....	58
4.2	Orientasi Penyelenggara Negara : Perspektif Birokrasi Pemerintahan	61
4.3	Peran Administrasi publik : Perspektif Kepentingan Publik.....	68
4.4	<i>Governance</i> : Perspektif Administrasi Publik	74
4.5	Penutup	83
BAB 5	KONSEP DAN APLIKASI <i>GOOD GOVERNANCE</i>	86
5.1	Pendahuluan.....	86
5.2	Konsep <i>Good Governance</i>	88
5.2.1	Prinsip <i>Good Governance</i>	91
5.2.2	Aplikasi <i>Good Governance</i>	93
BAB 6	MODEL KEPEMIMPINAN DALAM ADMINISTRASI PUBLIK.....	101
6.1	Pendahuluan.....	101
6.2	Pemimpin dan Kepemimpinan	101
6.2.1	Pemimpin	102
6.2.2	Kepemimpinan.....	102
6.3	Teori Pemimpin dan Kepemimpinan	104
6.4	Model Kepemimpinan dalam Administrasi Publik Dewasa Ini.....	105
6.4.1	Kepemimpinan Transformasional.....	106
6.4.2	Kepemimpinan Transglobal.....	107
BAB 7	KEDUDUKAN BIROKRASI DALAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK.....	112
7.1	Pendahuluan.....	112
7.2	Pengertian Birokrasi	115
7.3	Fungsi Birokrasi	116
7.4	Peran dan Tujuan Birokrasi	118
7.5	Kedudukan Birokrasi Dalam Administrasi Publik.....	119
BAB 8	ASPEK MANAJEMEN DALAM ADMINISTRASI PUBLIK	135
8.1	Pengertian Dasar Administrasi Publik	135
8.2	Konsep Administrasi Publik.....	136
8.3	Unsur-Unsur Administrasi	144
8.4	Pengertian Manajemen Publik.....	146
8.5	Paradigma Manajemen	148
8.6	Fungsi Manajemen	151
8.7	Konsep Manajemen Publik.....	156
8.8	Administrasi Publik dalam Perspektif Manajemen.....	160

BAB 9 ADMINISTRASI PUBLIK DALAM PEMERINTAHAN DAERAH.....	166
9.1 Administrasi Publik.....	166
9.2 Administrasi Publik Dalam Pemerintahan.....	168
9.3 Kesimpulan.....	173
BAB 10 PARADIGMA E-GOVERMENT DALAM STUDI ADMINISTRASI	
PUBLIK.....	178
10.1 Pendahuluan.....	178
10.2 Mendefinisikan E-Government.....	180
10.3 Definisi <i>E-Service</i>	187
10.3.1 Manfaat E-Service.....	187
10.3.2 Karakteristik E-Service.....	188
10.4 Kerangka Pikir E-Government.....	192
BAB 11 APLIKASI TEORI ADMINISTRASI NEGARA DALAM	
PENELITIAN.....	199
11.1 Pendahuluan.....	199
11.2 Isu-Isu dalam Ilmu Administrasi Negara.....	199
11.3 Teori dalam Administrasi Negara.....	201
11.4 Pengaplikasian Teori Administrasi Negara dalam Penelitian.....	204
11.5 Penutup.....	207
BIODATA PENULIS	

BAB 1

SEJARAH PERKEMBANGAN STUDI

ADMINISTRASI NEGARA

Oleh Budi Nugraha

1.1 Pendahuluan

Sebuah ilmu tidak dari sebab keasal usulan yang ada darmawisata yang jauh. semacam itu serta dengan administrasi negeri saat ini ini adalah hasil dari susunan darmawisata asal usul yang jauh dari administrasi negeri selaku sesuatu isyarat sosial yang terdapat dalam rakyat. Administrasi selaku sesuatu isyarat sosial yang bertabiat internasional, administrasi negeri terlihat dalam rakyat bersamaan dengan kelanjutan perterdapatban orang itu sendiri.

Mendalami asal usul kita bakal mampu melacak seluruh insiden maupun kasus yang pernah terjalin pada waktu . Dengan bukti-bukti yang dijumpai bakal ditahun apa serta bagaimana sebuah itu sempat terjalin maupun terjadi ditengah-tengah kehidupan rakyat, dalam tentang ini lebih-lebih yang bersangkutan dengan administrasi negeri (Suardita, 2016). Pertumbuhan administrasi terdapat permulaan asal usul dilukiskan dengan metode yang menarik dalam komik V. Gordon Childe, *What Happened in History* (New York, Penguin Books Inc.: 1946) dalam bidang *The Urban Revolution in Mesopotamia* (Revolusi Kota di Mesopotamia).

Jantung kota serta perterdapatban Sumeria terdapat hakikatnya adalah sesuatu disiplin rumah tangga yang bergaya keyakinan serta adalah kelanjutan dari rumah tangga paternalistis yang kurang berbudaya. Rumah tangga yang bertabiat keyakinan

ini terjadi di dasar arahan perhimpunan para pendeta. segenap aktivitas rumah tangga terpumpun di kuil-kuil, di pinggir adalah tempat-tempat penghormatan, serta adalah pusat kerajinan serta pertanian.

Kuil-kuil itu adalah magasin penyimpanan materi hidangan yang pada biasanya disangka selaku kepunyaan para dewa. Soal-soal yang berkaitan dengan pertanian, misalnya pembuatan saluran-saluran air, pemberian tanah serta hasil tanah, pelestarian redih serta penyemaian diatur oleh para padri yang berpusat di kuil-kuil itu. Kuil-kuil itu serta adalah pusat kerajinan tangan yang selanjutnya adalah mata profesi pengkhususan, misalnya pertenenan serta kebolehan logam.

Sistem-sistem abjad, bermacam sistem dimensi serta ilmu tentu dijumpai akibat didesak oleh kepentingan-kepentingan yang kelihatan dalam dataran administrasi yang wajib jabatan.

1.2 Sejarah Perkembangan Administrasi Negara

Sesuai dengan watak ilmu yang internasional, ilmu administrasi tidak cukup meningkat di negeri asalnya, melainkan serta di semua tepas mayapada, terhitung di Indonesia akibat ilmu sungguh diinginkan. Di Indonesia, kelanjutan Ilmu administrasi ditetapkan terdapatnya kepentingan konstruksi dalam seluruhnya susunan serta jenjang aktivitas, cakap yang menyangkut negerian atau yang menyangkut mayapada usaha.

Perguruan-akademi besar di Indonesia sungguh meletakkan kepedulian, teruji dengan dibukanya fakultas-fakultas ketatanegaraan serta ketataniagaan di Universitas Brawijaya, Universitas Krisna – Dwipayana, Universitas 17 Agustus, serta Universitas Jakarta. Berdirinya sekolah-sekolah besar, antara lain Sekolah mulia Ilmu Administrasi Negara (STIA), instansi Administrasi negeri, serta selaku jalur dalam fakultas sosial politik, misalnya di Universitas Indonesia , Universitas Gajah Mada, Universitas Hasanuddin, Universitas Samratulangi, Universitas

Islam Syekh-Yusuf, serta lain-lain, memperlihatkan kelanjutan ilmu itu.(Becker et al., 2015)

Disamping itu, majelis itu ada yang menempel pada fakultas ekonomi, kayak instansi Manajemen Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Universitas Airlangga, serta instansi Administrasi kongsi pada Universitas Trisakti. tidak hanya itu, mendapati selaku program-program les periode pendek dalam bermacam segi ilmu administrasi dan juga lahirnya beberapa perguruan tinggi yang menyangkut administrasi serta manajemen.

1.3 Mesir Kuno

Berdasarkan riset sejarah apabila Mesir merupakan negeri yang setidaknya lanjut usia yang ada administrasi. Administrasi negeri di mesir diperkirbakal pernah timbul semenjak tahun 1300 saat sebelum Nasrani. rakyat mesir memahami terdapatnya semacam sistem administrasi walaupun cukup sebelah kecil yang dijumpai pada bilik mesir.". Seperti yang diungkapkan oleh ayah administrasi Max Weber apabila mesir merupakan negeri yang setidaknya lanjut usia yang ada administrasi modern, berniat dalam buram guna meninggikan kesentosaan rakyat dibidang pertanian yang bertumpu pada sistem ekonomi independen.

1.4 Yunani Kuno

Yunani administrasi negeri memperlihatkan kelanjutan yang agak kilat. sanggup dipandang dari bukti-bukti historis yang membuktikan apabila banyak sarjana-sarjana atau kepala yunani kayak Aristoteles yang sungguh bergairah menaburkan dan juga mempertemukan pemerintahan yang oleh orang dan juga skemasi negeri kerakyatan. Disamping itu banyak pakar pikir yang ada pada periode itu yang banyak membahas perkara ketatanegaraan kayak misalnya Socrates, Plato, Aristoteles, Nichomacide.

1.5 Romawi Kuno

Romawi administrasi negeri ditilik lebih realistis dan juga lebih memiliki warna metodologis. meski seperti itu antara administrasi negeri di romawi dengan di Yunani banyak ada keserupaan, walau bangsa Romawi tidak sedemikian itu merinci tentang administrasi negaranya, tapi tentang itu tidak mengecilkan bukti apabila administrasi negeri serta meningkat di Romawi. Salah satu orang sosok yang populer ialah Marcus Tullius Cicero satu orang pakar hukum serta negarawan pada era pemerintahan kaisar Julius Caesar serta Aurelius Cassiodorus satu orang senator serta penasihat raja. Perihal yang menarik dari Cicero merupakan kayak apa yang dituangkan dalam *De Officiis*, yaitu “ Mereka yang pernah dianugerahi kemahiran guna mengadministrasikan hal-hal orang banyak semestinya menyebelahkan rasa kesumat, serta selaku gantinya senantiasa memberikan tuntunan dalam aktivitas pemerintahan.

1.6 Abad Pertengahan

Pada masa *medievalis* gereja menggenggam kontribusi yang agak besar, akibat gereja-gereja pada periode itu ikut menggerakkan usaha guna mengembangkan sistem administrasi. Disamping itu serta rakyat gerejani mampu memainkan kontribusi yang agak efektif, bila teratur dalam sesuatu struktur institusional. Bagi Calvin, memensertakan perlunya gereja ada kepemimpinan yang kokoh serta berenergi guna. Calvin mengajukan pandangan tentang bangun administrasi dimana perumusan kebijaksanaan diserahkan terhadap arahan, selagi pengesahan maupun penentangan dilakoni oleh pemeluknya.

1.7 Prusia-Austria

Pada zaman diketahui dengan masa kameralis yaitu segerombol guru besar serta pakar administrasi negeri Jerman serta Austria yang kejatuhan bulan pada kurun periode 1550 – 1700-an. rentang waktu kameralis terjalin pada era pemerintahan William I dari Prusia (1713 – 1740) serta Maria Theresia dari Austria (1740 – 1780). Pada biasanya suku kameralis diidentikan dengan suku merkantilis di Inggris serta suku fisiokrat di Prancis. Dimana pada era itu lebih mengarahkan kepeduliannya pada kapasitas fisik negeri, disamping itu serta memberikan kepedulian yang agak besar dibisertag ekonomi dan juga membikin reaktualisasi tentang perkara perpajakan. Ada pula sosok yang populer ialah Melchior Von Osse serta Georg Zincke, yang mana mereka banyak melakukan program les buat para administrator. Yang mana seluruhnya itu lain diarahkan dalam rangka memberikan jasa orang banyak.

1.7.1 Amerika Serikat

Seperti kita ketahui apabila Amerika Serikat saat sebelum tahun 1776 adalah koloni Inggris, maka kebijaksanaan yang resmi sungguh dari kebijaksanaan dari Inggris, yang malah mengakibatkan banyak ketidakseimbangan yang terjalin akibat farak amatan, maka mengakibatkan bermacam problema, akibat kebijaksanaan yang disangka cakap yang diimplementasikan oleh negeri biangnya belum pasti sesuai guna diimplementasikan di wilayah koloni yang pada hasilnya akan pengaruhi terbentuknya pemisahan negeri itu dari biangnya sehabis mendekati kemerdekaannya Amerika Serikat dihadapkan pada pekerjaan guna memutuskan serta mengatur sistem administrasi serta pemerintahan yang pantas dengan kebutuhan mereka sendiri tetapi sayangnya Unsertag- Unsertag konfederasinya selaku

fungsional cukup memiliki akibat kecil dalam menservis sistem administrasi Amerika Serikat.

1.7.2 Indonesia

Perubahan administrasi di Indonesia belum banyak pengarang yang mengemukakannya. Salah satu antara lain merupakan karya yang ditulis oleh Bintoro Tjokroamidjojo dalam komiknya *Research di Indonesia 1945-1965*, mencitrakan kelanjutan administrasi itu. Saat sebelum tahun 1945 saat Indonesia tengah dijajah hingga dikala itu administrasi negerinya merupakan administrasi dari negeri yang menjajahnya. Dimana bangsa Indonesia tidak diberi kans guna ikut serta dalam praktek administrasi, maka tidak ada pengalaman sepadan sekali tentang praktek ilmu administrasi negeri. Disamping itu watak administrasi negeri saat itu sepadan dengan watak ilmu yang meraih karisma dari tanah Eropa, maka konsep kontinentalnya sungguh mendalam yang memberikan karisma yang agak besar maka menganggap pembelajaran hukum selaku perencanaan pokok serta justru satu-satunya permintaan untuk membentuk seorang administrator, maka corak administrasi negeri ketika itu sungguh legalistic serta normative yang pada gilirannya mengembangkan sesuatu birokrasi yang steril.

1.8 Perkembangan Ilmu Administrasi di Indonesia

Sesuai dengan watak ilmu yang internasional, ilmu administrasi tidak cukup meningkat di negeri asalnya, melainkan serta di semua tepas mayapada, terhitung di Indonesia akibat ilmu sungguh diinginkan. Di Indonesia, kelanjutan Ilmu administrasi ditetapkan terdapatnya kebutuhan konstruksi dalam seluruhnya susunan serta jenjang aktivitas, cakap yang menyangkut pemerintahan atau yang menyangkut mayapada usaha.

Perguruan-perguruan besar di Indonesia sungguh meletakkan perhatian, teruji dengan dibukanya fakultas-fakultas ketatanegaraan serta ketataniagaan di Universitas Brawijaya, Universitas Krisna - Dwipayana, Universitas 17 Agustus, serta Universitas Jakarta. Berdirinya sekolah-sekolah besar, antara lain Sekolah mulia Ilmu Administrasi Negara (STIA), instansi Administrasi negeri, serta selaku jalur dalam fakultas sosial politik, misalnya di Universitas Indonesia , Universitas Gajah Mada, Universitas Hasanuddin, Universitas Samratulangi, Universitas Islam Syekh-Yusuf, serta lain-lain, memperlihatkan kelanjutan ilmu tersebut. (Becker *et al.*, 2015)

Disamping itu, majelis tersebut ada yang menempel pada fakultas ekonomi, kayak instansi Manajemen Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Universitas Airlangga, serta instansi Administrasi kongsi pada Universitas Trisakti. tidak hanya itu, mendapati selaku program-program les periode pendek dalam bermacam segi ilmu administrasi dan juga lahirnya beberapa perguruan tinggi yang menyangkut administrasi serta manajemen.

Keilmuan administrasi negara di Indonesia terjadi dalam keadaan yang energik telah terasa semenjak terbentuknya pembaruan politik di Indonesia yang disyarati dengan lengsernya sistem anyar tahun 1998 sampai ketika ini., dialektika keilmuan administrasi terjalin sedemikian itu hangat. Masing-masing jurusan/departemen/ program penelitian yang menawarkan pembelajaran administrasi negara di perguruan besar-perguruan tinggi di Indonesia ada lingkaran langit keilmuan yang bertentangan satu sepadan lain. Lebih jauh, tentang ini mengundang perspektif yang bertentangan dalam memansertag serta dan juga melaksanakan pembelajaran administrasi negara (Sumardi, 2020).

DAFTAR PUSTAKA

- Anggara, S. 2016. *Ilmu Adminsitrasi Negara, Cv Pustaka Setia*.
- Becker, F.G. *et al.* 2015. *Pengantar Ilmu Administrasi Negara, Syria Studies*.
- Mansyur, A.R. 2020. Dampak COVID-19 Terhadap Dinamika Pembelajaran Di Indonesia. *Education and Learning Journal*, Vol. 1, No, pp. 113 – 123.
- Suardita, I.K. 2016. Diktat Ilmu administrasi Negara. *Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Udayana*, pp. 1–67.
- Sumardi. 2020. Sains Indonesia : Jurnal Administrasi Publik dan Politik Perkembangan dan Konsep Sejarah Pemikiran Administrasi Negara di Indonesia. 5(1), pp. 23–30.

BAB 2

ADMINISTRASI NEGARA DALAM PERSPEKTIF FILSAFAT ILMU

Oleh Putu Eka Purnamaningsih

2.1 Pendahuluan

Pada kesempatan kali ini akan lebih banyak membahas mengenai “Administrasi Negara dalam Perspektif Filsafat Ilmu“. Administrasi Negara merupakan suatu kombinasi antara hukum ketatanegaraan dengan pelaksanaan pelayanan publik, serta dilandasi oleh hal-hal yang diharapkan oleh masyarakat luas dalam menjalani kehidupan kewarganegaraan. Administrasi Negara pada umumnya memiliki fungsi dan tujuan, berfungsi untuk melaksanakan pengawasan, sebagai manajemen organisasi, berfungsi untuk merumuskan kebijakan publik dan bertujuan untuk memajukan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat.

Pada pembahasan ini juga menjelaskan mengenai penjelasan ilmu dan filsafat. Ilmu, dalam kajian filsafat, ilmu mengandung tiga makna, yaitu: ilmu sebagai produk, yaitu ilmu merupakan kumpulan pengetahuan atau informasi yang kebenarannya telah teruji dan dikaji dalam pemikiran yang logis dengan metode, sedangkan Filsafat, kata filsafat terlahir di Yunani Kuno dengan akar *philo* dan *sophia*. Kata *philo* merupakan cinta, sedangkan *sophia* berarti kebijaksanaan atau hikmah. Maka, *philosophia* atau dalam bahasa Indonesia berarti filsafat diartikan sebagai *Love of Wisdom* (kecintaan pada kebijaksanaan).

Pembahasan kali ini juga menjelaskan bagaimana administrasi negara dilihat dari perspektif filsafat ilmu yaitu (ontologi, epistemologi, aksiologi) seperti telah diketahui Filsafat

Administrasi merupakan cara berpikir dengan baik dan mendetail terhadap suatu hakikat ataupun pemikiran dan juga maksud yang terdapat dalam materi administrasi negara. pendapat para ahli dibidangnya, dalam kesempatan ini juga akan menjelaskan sistem pemikiran filsafat ilmu administrasi negara. Dalam buku ini akan membahas lebih lanjut mengenai Administrasi Negara dalam Perspektif Filsafat ilmu dan poin-poin penting lain terkait dengan materi yang akan dibahas.

2.2 Pengertian Administrasi Negara

2.2.1 Pengertian Administrasi Negara

Administrasi negara merupakan sebuah sistem yang dipakai suatu negara guna membantu pemerintahan dalam melengkapi keperluan masyarakat. Pada kehidupan modern seperti saat ini, negara lebih mengarah untuk berusaha memenuhi keperluan masyarakat, terutama dalam permasalahan pelayanan kesejahteraan rakyat, maka dibutuhkan adanya administrasi negara untuk melaksanakan tugas – tugasnya tersebut.

Dalam hal ini, administrasi negara selalu berupaya menata segenap aspek yang terdapat pada aktivitas negara seperti birokrasi, penyiapan, tata kelola, pelaksanaan, serta pengawasan dari seluruh tindakan pemerintah, agar sistem pemerintahan di sebuah negara berjalan secara konsisten. Kekonsistenan pada sistem administrasi negara sangat perlu dilakukan agar tujuan dari kegiatan pemerintahan dapat terlaksana dengan hasil kualitas dan kuanitas yang maksimal sesuai dengan rencana awal kegiatan pemerintah tersebut.

Contohnya, dalam problematika pembentukan layanan pendidikan, dari segi pemerintah perlunya mengatur masalah kependudukan. Maka dari itu, diperlukannya prosedur pencatatan dan pendaftaran penduduk. Selanjutnya, negara memutuskan mengenai prosedur serta prasyarat pencatatan dan pendaftaran penduduk. Pada akhir pendataan akan muncul sebuah hasil yang

berisikan data perihal kuantitas penduduk di dalam negara tersebut. Negara akan senantiasa memperbarui data tersebut dengan menggunakan metode sensus penduduk dan mewajibkan KTP agar diperpanjang kembali dalam kurun waktu 5 tahun. Hal tersebut dilakukan guna mendapatkan data yang *up do date* . Berdasarkan hasil data yang didapat, negara akan memutuskan keperluan layanan pendidikan tersebut, baik dalam hal kuantitas ataupun kualitas sarana dan prasarana pendidikan.

Berdasarkan contoh diatas, bisa disimpulkan bahwa administrasi negara memiliki tujuan, yaitu memberikan pelayanan kepada masyarakat (*publik service*) dengan melaksanakan kebijakan – kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah yang ditunjukkan untuk kesejahteraan masyarakat banyak (*social welfare*). Pernyataan tersebut sesuai dengan argumen yang di sampaikan oleh Leonard D.White yang berpendapat jika administrasi negara mencakup seluruh aktivitas negara untuk merealisasikan kebijaksanaan negara.

Dalam mencapai tujuannya, administrasi negara melaksanakan kegiatannya berdasarkan ketentuan atau undang–undangan yang telah ditetapkan. Hal tersebut sesuai dengan opini Prayudi Atmosudirjo yang memandang fungsi dari administrasi negara yang lebih luas, yaitu mewujudkan dan melaksanakan strategi kebijaksanaan serta keputusan dari pemerintah secara fakta atau nyata sesuai dengan ketetapan peraturan.

Administrasi negara bukan hanya membicarakan aktor – aktor yang melaksanakan fungsi administrasi, tetapi administrasi negara pula meliputi tata cara dan prasyarat yang seluruhnya berusaha memanfaatkan seluruh sumber daya untuk bisa mencapai tujuan sebuah negara. Jadi, dapat diartikan lebih lagi bahwa administrasi negara merupakan sebuah sistem yang menyertakan seluruh unsur dan sifat – sifat dari sistem pemerintahan agar dapat menggapai tujuan sebuah negara.

2.2.2 Makna Administrasi Negara dari Beberapa Sudut Pandang

Eksistensi ilmu administrasi negara memiliki peranan penting didalam proses berkembangnya pemerintahan suatu negara. Walaupun ilmu ini dikategorikan sebagai ilmu yang masih muda, ilmu ini menyangkut berbagai hal dalam pelaksanaan pelayanan masyarakat (*public service*) serta menjadi sebuah titik temu antara sektor pemerintahan dengan masyarakat. Laju perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi dunia akan menentukan pula pertumbuhan kehidupan masyarakat, yang dimana nantinya akan berpengaruh juga kedalam persoalan bertambahnya kuota kebutuhan mereka.

Hal ini juga yang nantinya akan menjadi pemicu terjadinya persoalan sosial bertahap di masyarakat (peralihan dari persoalan hidup satu individual lalu berkembang menjadi persoalan yang mencakup ranah masyarakat dan yang terakhir menjadi sebuah permasalahan negara) dan dari sana kita dapat menganalisa diperlukannya sistem penganturan dan pengawasannya didalam proses pelaksanaannya. Jadi, dapat dikatakan bahwa ilmu administrasi negara ini merupakan kombinasi antara hukum ketatanegaraan dengan pelaksanaan pelayanan public, serta berlandaskan oleh hal-hal yang diharapkan oleh masyarakat luas dalam menjalani kehidupan kewarganegaraan.

Merupakan sebuah fakta nyata bahwa ilmu administrasi negara menjadi bagian dari ruang lingkup sosial, namun satu macam keilmuan tidak dapat menyangga tuntutan perkembangan hidup manusia. Sama halnya dengan administrasi negara, karakteristik dari setiap keilmuan yang lainnya memiliki peranannya masing-masing yang dimana karakteristik yang mereka miliki itu saling mengisi. Tentu saja kita perlu mengetahui tentang bagaimana pandangan dari berbagai aspek sosial dan kaitannya dengan aspek-aspek diluar sana, berikut merupakan perspektif mereka masing-masing terhadap administrasi negara :

- a. (Menurut ilmu Sejarah).
Dengan sejarahnya yang sudah cukup lama, ilmu administrasi negara ini menyadari bahwa sejarah dalam sistem administrasi memiliki peranannya di dalam menelusuri historis dan riwayat dari sistem administrasi dimasa lampau, dengan begitu kita yang tinggal di jaman yang berbeda dapat mempelajari kembali mengenai sistem-sistem tatanan pelayanan public dimasa lampau yang bisa berguna dalam pengembangan dan peningkatan dalam kemajuan ilmu administrasi negara.
- b. (Menurut ilmu Antropologi Budaya)
Apabila ilmu sejarah bertolak belakang dengan prinsip kronologis, disisi lain, ilmu antropologi budaya yang berpegang teguh pada prinsip geografis lingkungan. Yang dimaksud dengan geografis lingkungan disini merupakan analisis pengaruh dari skema lingkungan terhadap pelaksanaan ilmu administrasi negara. Ini menandakan juga bahwa sifat karakteristik geografis (lingkungan) memiliki faktor yang cukup besar didalam pelaksanaan sistem pelayanan publik.
- c. (Menurut ilmu Psikologi)
Aspek psikologi dapat diterapkan pada proses pelaksanaan pelayanan public, salah satunya dalam konsep tingkah laku sosial (*social behavior*). Hal ini terbilang penting karena menyangkut persoalan individual yang berpengaruh kepada kinerjanya didalam suatu organisasi atau kelompok dan hasil yang akan diterima akan tidak sesuai dengan ekspektasi. Psikologi Sosial merupakan sistem analisis dan pengamatan sosial yang mendalami permasalahan sosial yang terjadi pada internal individu (*interpersonal behavior*)

- dan ini merupakan aspek penting didalam seseorang (*individual*) yang bekerja didalam ruang lingkup organisasi.
- d. (Menurut ilmu Sosiologi)
Dapat dikatakan perspektif dari sisi ilmu sosiologi merupakan yang paling dekat dan berkecimpung di dalam satu ruang lingkup lingkungan sosial. Hal ini juga yang mengakibatkan kedua ilmu ini memiliki hubungan yang kuat, mulai dari segi unsur sosial, konsep sosial, dan dinamika masyarakat.
- e. (Menurut ilmu Hukum)
Dilihat dari perspektif norma dan kaidah kehidupan keilmuan hukum di masyarakat memberikan dampak yang signifikan bagi ilmu peradministrasian. Hal tersebut dikarenakan konsep kehidupan terstruktur serta peningkatan keefektifan dinamika ilmu administrasi negara dipengaruhi juga oleh aparatur dari organisasi menjalankan peraturan yang ada didalam organisasi.

2.2.3 Konsep Administrasi Negara

Pada dasarnya konsep dari administrasi adalah kerjasama antarindividu atau dengan kelompok guna mencapai tujuan tertentu. Sedangkan Administrasi Negara merupakan proses untuk merancang, menerapkan, dan mengatur keputusan dalam kebijakan publik. Administrasi Negara memperhatikan masalah publik yang ada dalam suatu negara, dimana masalah tersebut akan dilakukan perbaikan-perbaikan khususnya di bidang sumber daya manusia, institusi dan ekonomi.

Administrasi Negara mengatur dan melaksanakan berbagai tugas kenegaraan oleh aparatur negara atau pemerintah guna memberikan pelayanan publik kepada masyarakat yang memiliki efektivitas dan efisiensi yang baik. Administrasi Negara memiliki

ikatan yang erat dengan sektor swasta maupun perorangan demi memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat. Dalam administrasi negara juga memperlihatkan adanya hubungan antara pemerintah dan masyarakat dengan memfokuskan pada kebijakan ataupun pelayanan publik agar lebih tanggap dan peka dengan kepentingan sosial masyarakat.

Masyarakat sebagai publik akan puas dengan kualitas pelayanannya yang berkualitas apabila ada prinsip-prinsip yang mendasarin pelayanan publik. Ketika prinsip-prinsip tersebut diterapkan atau diimplementasikan oleh aparaturnegara, maka pelaksanaan pelayanan publik dapat menjadi efektif dan efisien.

Dimock (1992:19) mengemukakan Administrasi juga termasuk bagian dari proses politik. Hal itu dapat dilihat melalui ilmu yang dipelajari mengenai kekuasaan dari suatu organisasi atau kelembagaan politik dari suatu negara serta proses kegiatan ketatanegaraan yang dapat berjalan sesuai dengan tujuan-tujuan tertentu. Kekuasaan badan perwakilan politik dalam mengimplementasikan kebijakan pemerintah untuk memenuhi kebutuhan pemerintah bidang legislatif, eksekutif, dalam koordinasi dan memberikan pelayanan kepada masyarakat secara keseluruhan ataupun sebagian.

Sehingga konsep dari Administrasi Negara adalah proses atau tindakan kerjasama aparaturnegara dengan mengatur dan menjalankan kebijakan pelayanan secara efektif dan efisien kepada publik. Praktik-praktik manajemen juga diterapkan di dalam Administrasi Negara, hal itu didasari dalam agar dalam pelayanan terhadap publik sesuai dengan nilai efisiensi dan efektivitas sehingga adanya kepuasan dan balasan positif, juga demi pemenuhan kebutuhan masyarakat dengan baik. Administrasi bukan hanya mengacu pada membuat kebijakan publik namun juga menaruh perhatian pada implementasi kebijakan tersebut terhadap pelayanan masyarakat dan permasalahan publik.

2.2.4 Fungsi & Tujuan Administrasi Negara

Pengertian administrasi negara secara umum merupakan suatu proses kerja sama antar sesama individu atau sesama kelompok yang memegang teguh nilai-nilai pelayanan, tingginya rasionalitas, efisiensi, serta efektivitas untuk mencapai tujuan yang ingin dicapai, telah disepakati dan ditentukan sebelumnya. Administrasi negara ini memiliki fungsi yang bermacam-macam dari beberapa tokoh. Adapun fungsi administrasi negara, yaitu:

1. Berdasarkan Henry Fanyol yang dikutip oleh Anggara (2012:144)
 - a. Fungsi merencanakan.
 - b. Fungsi mengorganisasikan.
 - c. Fungsi memimpin.
 - d. Fungsi melaksanakan pengorganisasian.
 - e. Fungsi melaksanakan pengawasan.
2. Berdasarkan Drs. B. Hoessein, S. H.
 - a. Fungsi sebagai pelaksana kebijaksanaan publik.
 - b. Fungsi sebagai perumus kebijaksanaan.
 - c. Fungsi sebagai memutuskan keputusan yang adil dan konkret berdasarkan konversi ketentuan hukum.
 - d. Fungsi sebagai pelaku utama dalam merancang semua UU.
3. Berdasarkan tiga tingkatan umum hierarki
 - a. Fungsi pengarahan organisasi (tingkat atas). Fungsi ini mengutamakan pada proses jangka panjang suatu rencana yang ingin dicapai.
 - b. Fungsi manajemen organisasi (tingkat menengah). Fungsi ini mengutamakan pada upaya antar sesama mempertahankan suatu organisasi dalam waktu jangka panjang.

- c. Fungsi pengawas (tingkat bawah). Fungsi ini mengutamakan pengarahan dalam penggunaan sumber dan menjalankan tugas secara profesional sesuai standar dan ketentuan yang berlaku.
4. Berdasarkan kesimpulan kelima paradigma administrasi negara
- a. Fungsi merumuskan kebijakan publik. Fungsi ini mengarah pada pemerataan, penyusunan strategi yang lebih terencana, dan menganalisis keadaan dan kondisi sekarang.
 - b. Fungsi pengendalian perilaku organisasi. Fungsi ini mengarah pada struktur dalam organisasi administrasi, kepegawaian, dan pembekalan.
 - c. Fungsi penggunaan teknologi manajemen publik. Fungsi ini mengarah pada adanya pengawasan, kepemimpinan organisasi, dan lancarnya koordinasi.

Administrasi negara juga memiliki tujuannya agar bisa mencapai hasil yang sudah disepakati. Adapun tujuan administrasi negara, yaitu memajukan kesejahteraan dan kemakuran rakyat. Mengapa demikian? Karena administrasi negara dalam hakikatnya memiliki fungsi serta menjalankan aktivitas pemerintahan yang berkaitan dengan unsur-unsur negara.

2.3 Pemahaman Mengenai Ilmu dan Filsafat

2.3.1 Pengertian

Secara sederhana, ilmu berasal dari rasa kagum manusia terhadap dunia yang sedang dihadapinya. Hal itu dikarenakan manusia dibekali oleh hasrat ingin tahu yang sudah dimilikinya sejak ia masih kanak-kanak. Dengan rasa keingintahuan tersebut, manusia berupaya untuk ingin menjawab pertanyaan-pertanyaan yang ada dipikirkannya tersebut. Ilmu berakar dari bahasa Arab

yang tercantum dalam Alquran, yaitu *ain*, *lam*, dan *mim*. Kemudian diterjemahkan kedalam bahasa Indonesia dengan arti pengetahuan.

Dari akar kata tersebut, diserap dan dipergunakan kedalam bahasa Indonesia dengan makna yang berbeda. Dalam kajian filsafat, ilmu mengandung tiga makna, yaitu: ilmu sebagai produk, yaitu ilmu merupakan kumpulan pengetahuan atau informasi yang kebenarannya telah teruji dan dikaji dalam pemikiran yang logis dengan metode ilmiah; ilmu sebagai metode, yaitu ilmu sebagai serangkaian proses dan langkah sistematis untuk mengolah dan memperoleh pengetahuan agar teruji kebenarannya; ilmu sebagai proses, yaitu ilmu sebagai proses yang berkenaan dengan kegiatan penelitian yang melahirkan ilmu.

Dengan penjelasan diatas, dapat diambil kesimpulan bahwa ilmu merupakan bagian dari pengetahuan dengan disiplin khusus dan mampu bertahan dengan metodologinya sendiri yang disusun secara sistematis. Kata filsafat terlahir di Yunani Kuno dengan akar *philo* dan *sophia*. Kata *philo* merupakan cinta, sedangkan *sophia* berarti kebijaksanaan atau hikmah. Maka, *philosophia* atau dalam bahasa Indonesia berarti filsafat diartikan sebagai *Love of Wisdom* (kecintaan pada kebijaksanaan). Menurut socrates (469-399 SM) filsafat adalah bagian dari tinjauan alam semesta yang mempelajari itu sendiri. Lalu Plato (427-347 SM) dan Aristoteles mengartikan filsafat sebagai gagasan terkait sesuatu yang bersifat abadi dan asasi untuk menyesuaikan kepercayaan kebatinan (agama) dengan nalar pikiran manusia.

Filsafat dipaparkan selaku ilmu yang mengkaji terhadap apa saja yang ada di keseluruhan alam semesta secara mendalam dan sistematis, demi menemukan kebenaran yang absolut. Berdasarkan defisini tersebut, menekankan bahwa filsafat merupakan ilmu yang umum karena cakupan pandangannya meliputi segala realitas alam fisik dan manusia maupun alam metafisik termasuk mengenai Tuhan dalam dunia ini. Karena filsafat bersifat keseluruhan, maka ia bukanlah bagian dari relati

itu sebagaimana yang sering dilakukan oleh ilmuan ilmu pengetahuan positif.

Filsafat ilmu ialah penggalan dari filsafat itu sendiri yang mempelajari inti dari ilmu pengetahuan ilmiah. Filsafat ilmu dapat pula didefinisikan sebagai suatu usaha dari akal manusia untuk menuju penemuan penjelasan pengetahuan yang sesungguhnya. Filsafat ilmu juga dapat didefinisikan sebagai pengetahuan atau epistemologi yang berusaha menjeskan terkait rahasia alam semesta sehingga tidak lagi mejadi sebuah misteri. Filsafat ilmu juga dapat diartikan sebagai filsafat yang pokok analisisnya sebagai esensi dari apa yang di pertanyakan tentang kebenaran. (THABRONI, 2022)

Penjabaran point point yang dibahas dalam filsafat ilmu mencakupi hakikat, tujuan, metode, bagian bagian, jangkauan, serta hubungan ilmu dengan problema kehidupan filosofi seperti nilai, etika, moral dan kesejahteraan manusia. Dari bebagai penjelasan tersebut maka penyusun menyimpulkan bahwa filsafat ilmu merupakan bahagian dari filsafat yang mengkaji secara mendalam sitematika, prosedur, metodologi untuk memformulasikan sistem yang benar dalam meperoleh kebenaran ilmiah.

2.3.2 Teori-Teori Filsafat Ilmu

Adapun beberapa teori dari filsafat ilmu, diantaranya:

- Teori Kebenaran Koherensi

Teori ini diterima oleh kaum rasionalis. Konsep dari teori ini yaitu suatu pernyataan dianggap riil jika konsisten dengan pernyataan yang telah dikemukakan sebelumnya yang dianggap riil. Contoh sederhana dari teori ini adalah pernyataan bahwa Si Kumara telah tiada konsisten dengan pernyataan bahwa semua orang pasti nantinya akan tiada dan hal itu dapat dipercaya.

- Teori Kebenaran Korespondensi

Teori selanjutnya yaitu menyebutkan bahwa suatu pernyataan (pengetahuan, teori, proposisi, hipotesis) dinyatakan riil apabila sesuai atau berkaitan dengan realitas empiris. Contoh dari teori ini yaitu benar dikatakan bahwa ibu kota provinsi Banten adalah Serang. Hal tersebut dikatakan benar karena berkorespondensi dengan realitas, yaitu ibukota provinsi Banten adalah Serang. Nama lain dari teori ini adalah teori penyesuaian, dimana mayoritas kaum yang menerima teori ini adalah kaum realis (Soetrisno dan Hanafie, 2007:16). Teori kebenaran korespondensi dapat disejajarkan dengan epistemology evidensialis.

Gagasan ini bermakna bahwa dalam dunia pendidikan yang erat kaitannya dengan ilmu pengetahuan, suatu pernyataan saintifik dapat diterima benar atau absah apabila ada bukti – bukti empiris yang mendukungnya. Berkenaan dengan itu, maka tidak mengherankan jika Jules Hendri Poincare (dalam Rakhmat, 2013:61) menyatakan bahwa “...sains dibangun berdasarkan fakta – fakta, seperti sebuah rumah dibangun di atas batu-batu”. Gagasan ini menimbulkan implikasi bahwa kebenaran sains Itu tidak mutlak dan tidak dapat didewakan, tetapi selalu mungkin untuk jatuh ke dalam proses pemalsuan.

Tentu saja, bagaimanapun, ada beberapa posisi ilmiah yang terbukti dan benar, yang disebut teori besar, atau hukum utama fisika dalam fisika, yang berlaku secara universal di bumi dan di seluruh alam semesta.

- Teori Pragmatis

Kebenaran adalah kegunaan. Pernyataan tersebut bermakna yakni ide, gagasan, penemuan, teori, pernyataan, atau hipotesis dikatakan benar apabila bermanfaat, sesuai, atau berdampak bagi kehidupan manusia. Adapun contohnya adalah teori elit

berpendapat masyarakat yang canggih memainkan peran penting dalam mengendalikan perilaku bawahan dengan menggunakan mereka sebagai panutan. Tetapi untuk beberapa alasan konflik muncul di antara bawahan.

Saya menghubungi bantuan Elite untuk mencoba menyelesaikan masalah ini dan berhasil. Konflik diselesaikan dan perdamaian tercipta. Jadi teori elit itu benar karena mereka memiliki kehidupan nyata dan kepribadian fungsional. Berkaitan dengan hal ini, tidak dapat dipungkiri jika teori kebenaran praktis sangat berfokus pada prinsip kemanfaatan, kepraktisan, dan hasil yang memuaskan.

- Teori Kebenaran Performatif

Teori ini menyatakan bahwa suatu pernyataan adalah benar jika ia menciptakan kenyataan. Misalnya, rektor Universitas Udayana mengatakan, "Hari ini saya akan mengangkat saudari menjadi dekan." Pernyataan ini berisi pernyataan eksekusi. Setelah itu, yang bersangkutan menjadi dekan. Ada kebenaran praktis dalam pernyataan ini. Karena dengan begitu orang yang terlibat justru menjadi dekan.

- Teori Kebenaran Konsensus

Kehidupan dalam masyarakat acap kali terfragmentasi, yakni terdiri dari berbagai kelompok sosial yang satu berbeda daripada kelompok sosial lainnya. Setiap kelompok sosial memandang bahwa dirinyalah yang benar dalam memaknai suatu realitas. Bahkan bisa pula terjadi, mereka tidak saja merasa benar, tetapi paling benar jika dibandingkan dengan kelompok sosial lainnya. Jadi teori ini berpandangan jika sesuatu bisa dikatakan benar kalau

orang – orang menyetujuinya atau lebih mengacu pada berterimanya suatu hal.

- Teori Kebenaran Agama

Ajaran agama meyakini bahwa ada kebenaran yang diberikan dan berasal oleh Tuhan berupa ilmu agama yang termuat dalam kitab suci.

2.4 Administrasi Negara dalam Perspektif Filsafat Ilmu

2.4.1 Ilmu Administrasi Negara Dilihat dari Perspektif Filsafat Ilmu (Ontologi, Epistemologi, Aksiologi)

Filsafat Administrasi merupakan cara berpikir dengan baik dan mendetail terhadap suatu hakikat ataupun pemikiran dan juga maksud yang terdapat dalam materi administrasi negara. pendapat para ahli dibidangnya, filsafat administrasi negara mempunyai ruang lingkup, yang bisa kita tinjau melalui aspek-aspek, diantaranya:

1. Ontologi

Ontologi dilihat secara materi dan sejarah, ontologi termasuk dalam posisi paling mendasar dari filsafat ilmu, hal ini disebabkan oleh kelahiran dan eksistensi filsafat yang tidak bisa lepas dari ontologi itu sendiri. Di sisi lain juga rangkaian dari ontologi mampu bertahan dan memperjelas kehadiran filsafat ilmu. Terdapat pula gagasan yang terdapat pada ontologi ilmu administrasi negara dimulai dengan terdapatnya konfirmasi, atau pemeriksaan biasanya dilakukan secara detail dan spesifik sampailah point daripada perdebatan yang bisa diimplementasikan kapanpun dan dimanapun. (Hasan Kamaruddin, 2019)

2. Epistemologi,

Epistemologi adalah Ilmu pengetahuan berkaitan dengan administrasi merupakan suatu pembuktian mengenai suatu entitas, bisa juga seperti wujud resmi dan persediaannya. administrasi negara sebagai ilmu apabila dilihat dari perspektif epistemologi merupakan situasi dimana seseorang untuk bisa membatasi diri pada tanggapan ataupun pengertian ilmu seseorang.

Pengertian itu umumnya berupa nalar yang menekuni serta memahami seluruh fondasi dan sistematis daya pikir melalui sebuah bahan yang diingat secara baik dan seksama. Daya pikir dan pendapat para ahli administrasi berpusat melalui tumpuan sampai kesimpulan akhir. Apabila hal tersebut ditelaah melalui aspek penahanan dan perkembangan kecerdasan daya berpikir ilmu administrasi negara, oleh karena itu ada pula berapa tahap, yaitu :

- (a) Tahapan Sensasi (pengindraan),
- (b) Tahapan Persepsi (pemahaman), dan
- (c) Tahapa Konsep (pengertian).

selanjutnya berkesinambungan bersama pengidentifikasian keobjektifan suatu daya pikir administrasi ditinjau dengan sudut pandang ;

- (a) melalui sisi material, yaitu suatu yang dijadikan incaran perhatian dengan teliti dan mendalam mengenai maksud dari isi anggapan pola pikiran manusia dimana memang menekuni dan memahami ilmu administrasi negara. dan
- (b) apabila dilihat melalui wujud sisi objek formal, Ilmu administrasi negara mempunyai suatu keterbukaan

dalam tinjauan kaidahnya. (Hasan Kamaruddin, 2019)

3. Aksiologi

Tinjauan aksiologi ilmu administrasi negara dapat ditemukan pada esensi pemanfaatan ilmu administrasi negara bagi manusia. Pemanfaatan itu diantaranya bagaimana tingkah laku selama berkegiatan, dan pengambilan keputusan tindakan terhadap manusia. Berikutnya aksiologi dalam konteks administrasi negara ditemukan 2 jenis pengaturan dan juga keteraturan, yaitu :

- (a) Pengaturan dan juga keteraturan berfikir secara logis, dan
- (b) Pengaturan dan juga keteraturan dalam melakukan dan mengambil tindakan sebagai salah satu upaya merealisasikan atau mengimplementasikan kesejahteraan manusia. (Hasan Kamaruddin, 2019).

Seperti telah disampaikan dalam uraian-raian diatas bahwa administrasi negara itu muncul secara bersamaan dan berdampingan dengan kehidupan manusia, namun dalam hal ini. Administrasi sebagai suatu ilmu terjadi saat adanya pemerintahan yang membutuhkan suatu proses kerja dalam menggapai tujuan. (Madjid Udaya, 2011)

2.4.2 Sistem Pemikiran Filsafat Ilmu Administrasi Negara

Sistem pemikiran filsafat yang dibangun dalam Ilmu Administrasi berpedoman pada pola pikir yang tersusun baik dalam bentuk:

1. berpikir holistik

berpikir holistik merupakan salah satu pemikiran yang menjadi ciri khas filsafat ilmu administrasi. Cara berpikir holistik adalah cara berpikir yang meliputi keseluruhan penggambaran yang luas dan utuh tentang realitas dengan sifat pengetahuan yang menyeluruh (*integrative*) dan fundamental disertai model pemikiran yang spekulatif, analitis dan kritis. Dalam pendekatan holistik lebih menekankan pada hal – hal yang bersifat menyeluruh lebih dari bagian – bagiannya.

Keseluruhan yang dimaksud adalah sesuatu berbeda dengan sifat yang berbeda. Jika dilihat dalam ilmu administrasi, pembeda ini terletak pada fungsi – fungsinya dari bagian ataupun sub-sub yang mendasari fungsinya namun sangat berkaitan erat satu dengan yang lain dalam menjalankan kegiatan administrasi.

Dalam hal ini, kerangka sistem sangat penting karena menjadi dasar untuk mempelajari sistem dalam berbagai jenis atau bentuk. Dalam membuat kerangka sistem, pola pikir yang paling banyak digunakan yaitu holistik dibandingkan dengan reduksionis.

2. Berpikir Teoritikal

Berpikir teoritikal yaitu suatu bentuk berpikir yang mengarah pada landasan pemikiran yang berdasarkan fakta ilmiah dan fakta obyektif. Fakta obyektif merupakan suatu fenomena, peristiwa atau bagian realitas yang objek kegiatannya yaitu manusia.

Mengenai fakta ilmiah, fakta ilmiah ialah salah satu dasar untuk membentuk pemikiran yang teoritis, hal ini dikarenakan fakta ilmiah mengandung fakta obyektif dari kesadaran manusia. Tanpa fakta - fakta ini, pemikiran teoritis mustahil bisa dibangun. Jika disangkut pautkan dengan ilmu administrasi, berpikir teoritikal merupakan suatu landasan fundamental dalam filsafat ilmu.

3. Berpikir Menggunakan Ilmu

Berpikir menggunakan ilmu adalah suatu pemikiran tentang bagaimana ilmu itu digunakan sebagai bentuk implementasi dengan berdasar pada kenyataan dan kebenaran serta tidak adanya keraguan yang artinya diterapkan dengan melihat fakta-fakta empiris sebagai sebuah ilmu.

Contohnya, masih adanya keraguan saat awal munculnya administrasi negara, apakah administrasi negara itu ilmu atau belum menjadi ilmu. Hingga tahun 1960-an, adanya berbagai usaha untuk membuktikan bahwa administrasi negara menggunakan ilmu dalam prakteknya. Dari adanya berbagai usaha tersebut, muncul dukunan dari para filsafat ilmu pengetahuan mengenai permasalahan itu dan menyatakan bahwa administrasi negara merupakan sebuah ilmu.

4. Berpikir perubahan

Perubahan merupakan hal yang “pasti” terjadi oleh siapapun sekalipun ilmu pengetahuan. Perubahan dapat berupa tingkah laku, perubahan sistem bekerja, perubahan teknologi, perubahan sikap dan perubahan lainnya. Berpikir perubahan menyebabkan cara berpikir manusia menjadi cepat dikarenakan tuntutan perubahan. Selain itu dilihat dari aspek pembangunan,

adanya perubahan membantu pembangunan lebih cepat, ilmu pengetahuan dan teknologi berkembang dan dampak lainnya dari adanya berpikir perubahan.

5. Berpikir Atas Tidak Setujuan

Setiap manusia tentu memiliki pola pikirnya masing-masing mengenai suatu hal, dari hal ini munculnya sebuah pengakuan dan penolakan, entah itu mengenai landasan, filosofi, teori atau hal lainnya. Dalam administrasi negara, pemikiran ini akan kita temukan dalam subsistemnya dimana lebih cenderung menerima perencanaan ekonomi namun menolak subsistem lainnya. Namun dari konsep ini, membentuk administrasi negara yang memiliki sistem sinergitas, yang artinya cepat tanggap dan mampu memecahkan permasalahan-permasalahan yang ada.

6. Berpikir dan Berlaku Etis

Seluruh manusia baik individu atau sekelompok orang pasti membutuhkan metodologi berpikir dan bertindak secara etis dalam susunan kehidupan sosial yang tertata dan meyakini nilai yang menata jalannya metode hubungan masyarakat dalam hidupnya, maupun dalam ilmu pengetahuannya, yakni kesenian, keindahan, etis serta moral. Manusia berpikir dengan etis berarti berpikir secara filsafat mengenai sesuatu yang baik dan buruk yang dapat di dipertanggung jawabkan secara logis. Gagasan yang berasal dari ilmu administrasi berakar dari landasan hingga timbul sebuah kesimpulan.

Pokok keberhasilan dalam proses berpikir dan bertindak di ruang lingkup administrasi adalah penalaran ilmiah dan kemampuan berperilaku dalam kegiatan administrasi. Oleh karena berpikir secara

ilmiah dilakukan dengan sengaja, maka itu harus dipertanggungjawabkan terhadap struktural pikiran dan tindakan harus didasari oleh gagasan tertentu. Dengan telah paham dan terterapkannya etika, seseorang akan beradab dalam perilaku dan pemikiran.

7. Pemanfaatan Pengetahuan

Pemanfaatan pengetahuan berkaitan dengan kualifikasi rakyat yang berkompeten dan mandiri dan bisa menggunakan pengetahuan sebagai landasan pembangunan peningkatan kualitas diri. Masyarakat tergolong maju dan mandiri ketika masyarakat mampu untuk mengatur, membiayai, dan memenuhi keperluannya sendiri. Itulah juga merupakan tujuan utama dari pemanfaatan pengetahuan sebagai penunjang pembangunan bangsa sehingga mampu beradaptasi dengan peradaban dan kemudian mampu berkontribusi terhadap pembangunan bangsa, serta berfokus pada profesionalisme birokrat, efisiensi organisasi, dan peningkatan kinerja pelayanan publik.

Dengan semakin baiknya dinamika dalam masyarakat bernegara, peningkatan sistem administrasi di fokuskan kepada regenerasi pelaksanaan fungsi-fungsi penyelenggaraan kebijakan serta pelayanan publik yang transparan, kondusif dan akuntabel dibarengi dengan sistem IT yang berorientasi pada pengembangan e-government.

8. Uji Ilmu

Pengujian ilmu ini berorientasi pada penalaran yang memperhitungkan data sebagai fakta, oleh karena itu, seseorang yang memiliki nalar perlu memiliki ilmu atau pengetahuan mengenai data. Namun dari banyaknya data tersebut juga harus dipilah dan dipilih

berdasarkan keperluan dan kriteria tertentu agar bisa ditelaah melalui kajian yang dilakukan. Pada hakikatnya ilmu yang diuji adalah ilmu yang alamiah, sedangkan ilmu sosial tidak wajib, bahkan tidak mungkin untuk di tes, terlebih lagi untuk di tes ulang.

DAFTAR PUSTAKA

- I KETUT SUARDITA. 2016. Ilmu Administrasi Negara, Universitas Udayana, Bali
- Aneta, A. 2012. Perkembangan teori administrasi negara. *Jurnal Inovasi*, 9(01).
- Anggara, S. 2012. *Ilmu Administrasi Negara: Kajian Konsep, Teori, dan Fakta Dalam Upaya Menciptakan Good Governance* (Vol. 1). CV Pustaka Setia.
- Hoessein, B. 2017. Fungsi Administrasi Negara. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 16(3), 225-227.
- Yusuf, A. S. 2016. *Pengaruh Kepemimpinan Transformasional Terhadap Kinerja Pegawai Pada Sub Bagian Umum dan Kepegawaian Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kota Bandung* (Doctoral Dissertation, Perpustakaan).
- Makbul, M. *Filsafat Ilmu: (Filsafat Ilmu, Kasifikasi Ilmu, Ciriciri Ilmu, dan Sistem Kerja Keilmuan)*. Diambil kembali dari Prof. Darwis A. Soelaiman, P. 2019. *Ilisafat Ilmu Pengetahuan Perspektif Barat dan Islam*. Aceh: Penerbit Bandar Publishing.
- THABRONI, G. (2022, Februari 10). *Filsafat Ilmu: Pengertian, Ruang Lingkup, Pengetahuan & Ilmu*. Diambil kembali dari serupa.id
- Hasan Kamaruddin. (2019, Februari 1). Memahami Kebenaran Dalam Perspektif Filsafat Administrasi. *Meraja Journal*, 2, 60-61.
- Madjid Udaya. (2011, Agustus). Ilmu Administrasi Ditinjau Dari Aspek Ontologi, Epistemologi, dan aksiologi. *Visioner*, 5 no 3, 381.

BAB 3

PARADIGMA DALAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA

Oleh Kadek Wiwin Dwi Wismayanti

3.1 Pendahuluan

Tinjauan dan pelaksanaan dalam administrasi publik secara terus menerus mengalami perkembangan yang cukup signifikan di berbagai negara. Dalam perkembangannya tentu diiringi dengan transformasi yang mendukung perkembangan dari semakin kompleksnya permasalahan yang harus diselesaikan oleh administrator. Kerumitan yang terjadi memperoleh tanggapan dari para akademisi yang memiliki posisi penting dalam perkembangan ilmu administrasi publik. Denhardt menyatakan bahwa ada tiga sudut pandang dalam administrasi publik di mana ketiga sudut pandang tersebut adalah administrasi publik klasik, administrasi publik baru, dan pelayanan publik baru.

Administrasi publik klasik atau biasa disebut dengan *Old Public Administration* dapat didefinisikan sebagai model dalam administrasi publik yang memberikan perhatian pada tindakan administrasi oleh pihak pemerintah secara demokratis, tepat guna, dan tidak mengandung penyelewengan terhadap otoritasnya serta bagaimana pemerintah mampu menjalankan kegiatan operasionalnya secara efektif dan sukses (Wilson, 1887). Inti dari administrasi publik klasik yang menjadi perhatian secara spesifik adalah adanya korelasi dan kolaborasi dalam tatanan organisasi pemerintahan yang didirikan lewat hierarki. Model ini memberikan gambaran berupa fungsi yang berpengaruh signifikan pada pemerintah,

seperti menyusun kebijakan hingga menjadi perantara dalam pelayanan publik. Adanya sifat yang berfokus pada pemerintah dan terukur akan menyebabkan korelasi antara pemerintah dengan swasta dan masyarakat diartikan sebagai korelasi yang bersifat bertingkat sehingga memicu ketidaksetaraan, dan interaksi bersifat sepihak (tidak ditemukan adanya bentuk kolaborasi, bersifat terstruktur dan kaku).

Organisasi publik digambarkan sebagai wadah yang tidak tepat guna, tidak profitable, dan tidak memiliki gagasan baru sehingga memacu bangkitnya tindakan untuk melaksanakan perubahan dalam manajemen sektor publik. Gerakan perubahan yang terjadi adalah timbulnya patron *New Public Management* (NPM). Istilah tersebut dikemukakan pada tahun 1991 oleh Christopher Hood. Apabila dianalisis melalui sudut pandang klasik, pendekatan manajemen sektor publik tumbuh di Benua Eropa sekitar tahun 1980an hingga 1990an yang berposisi sebagai hasil dari ketidaksesuaian model klasik.

Pendekatan NPM menginginkan suatu pelaksanaan pemerintahan yang mempunyai tolok ukur *good governance* yang mampu membangkitkan invitasi, akuntabilitas, peka terhadap berbagai perubahan, memiliki transparansi yang baik, berpedoman pada aturan hukum, memiliki nilai guna, dan memberikan keadilan bagi masyarakat umum, dan terciptanya suatu fokus untuk membangkitkan *good governance*.

NPM dapat didefinisikan sebagai bagian dari teori manajemen publik yang memiliki asumsi bahwa pelaksanaan manajemen di sektor privat berjalan lebih efisien daripada pelaksanaannya di sektor publik. Dengan demikian, untuk melaksanakan perbaikan pada kinerja sektor publik dibutuhkan beberapa pelaksanaan dan metode manajemen untuk mengaplikasikan mekanisme di sektor privat ke sektor publik seperti halnya mekanisme pasar, persaingan, hingga

swastanisasi perusahaan di sektor publik. Ciri khas utama dari NPM yaitu adanya transformasi pada mekanisme birokrasi yang berlandaskan pada aturan formal menuju manajemen publik yang luwes dan berfokus pada kepentingan umum.

Bukti lain yang menjunjung pentingnya posisi pemerintah adalah adanya fakta bahwa efisiensi dalam ekonomi tidak sepenuhnya dapat diimplementasikan pada seluruh program pemerintah. Pemerintahan yang bersifat modern tidak hanya meliputi efisiensi yang ekonomis tetapi juga melibatkan hubungan yang akuntabel antara pemerintah dengan warga sipil, warga sipil tidak hanya berperan sebagai konsumen tetapi juga sebagai warga negara yang mempunyai hak atas terjaminnya seluruh keperluan yang bersifat esensial dan pemerintah wajib melaksanakan tanggung jawabnya melalui berbagai kebijakan yang disusunnya (Minogue, 1998).

Sudut pandang NPM mendapatkan tentangan yang keras dari para ahli. Mereka beranggapan bahwa pandangan ini seperti pandangan *Old Public Administration* membawa satu set nilai-nilai yang bersifat khusus. Pokok permasalahannya berada pada nilai-nilai yang diutamakan misalnya efisiensi, objektivitas, dan kreativitas karena bertolak belakang dengan nilai-nilai demokrasi yang menjunjung kepentingan publik. Dengan demikian, Denhardt memublikasikan *The New Public Service* pada tahun 2003. Dua pakar tersebut menghimbau untuk melakukan peralihan ke patron *The New Public Service* dan tidak lagi melaksanakan patron-patron sebelumnya. *The New Public Service* dapat didefinisikan sebagai salah satu bagian dari manajemen publik yang memuat adanya kesamaan hak pada warga sipil. Dalam patron ini, kepentingan umum disusun sebagai hasil dari diskusi beragam nilai yang berlaku di ranah publik. Kepentingan tersebut disusun oleh kaum elite politik.

Asas yang bersifat *transendental* dalam pelayanan publik yang sesuai menurut *The New Public Service* adalah pelayanan yang cepat tanggap terhadap beragam keperluan dan nilai-nilai yang berlaku. Pemerintah memiliki tanggung jawab sebagai pelaksanaan negosiasi dan mendeskripsikan berbagai keperluan dalam ranah publik dan golongan tertentu, dapat juga dikatakan bahwa nilai-nilai yang ada dalam pelayanan publik wajib memiliki keselarasan dengan nilai masyarakat, hal tersebut dikarenakan masyarakat memiliki sifat yang fleksibel dan dinamis sehingga pelayanan publik harus tanggap dengan apa yang sedang terjadi di lingkungan masyarakat (Dwiyanto, 2006:145).

Walaupun patron *New Public Service* dikatakan sebagai patron yang sesuai apabila ditinjau dari segi keadilan yang mampu memberikan jaminan pada masyarakat akan pemenuhan haknya untuk memperoleh pelayanan publik sebagai upaya untuk meningkatkan kesejahteraan baik itu dari sektor pendidikan, kesehatan, hingga sosial ekonomi tetapi cukup sulit untuk diimplementasikan di negara berkembang seperti Negara Indonesia. Adapun penyebabnya adalah adanya keterbatasan dari sisi anggaran negara sehingga tidak semua masyarakat memperoleh pelayanan publik secara gratis. Dengan demikian, kemungkinan yang terjadi di Indonesia adalah terwujudnya paradigma *New Public Management* yang disertai dengan kerelaan untuk membayar agar dapat mengakses pelayanan publik.

3.2 Pengertian Paradigma Dalam Teori Administrasi Negara

3.2.1 Definisi Paradigma dan Administrasi Negara

Paradigma adalah sudut pandang yang krusial atau teori dasar, berdasarkan kualitas-kualitas tertentu, dan mengandung spekulasi, ide, teknik, atau pendekatan mendasar yang dapat dilibatkan oleh para sarjana dan pakar dalam menjawab suatu masalah baik dalam peningkatan ilmu pengetahuan maupun kemajuan kehidupan. Secara etimologi dalam bahasa Yunani merupakan contoh atau model. Berdasarkan buku *The Structure of Scientific Revolution* (Thomas Kuhn 1962) adalah orang yang mempopulerkan kata paradigma. Makna dari kata paradigma menurut Thomas Kuhn, paradigma diartikan sebagai suatu cara pandang pada masyarakat ilmiah pada masa tertentu sebagai pendekatan untuk memecahkan masalah. Beberapa pandangan para tokoh tentang definisi paradigma.

Thomas S. Kuhn, mengungkapkan paradigma adalah cara pandang terhadap nilai, pendekatan, prinsip dasar, atau pendekatan pemecahan masalah yang dianut oleh komunitas ilmiah pada waktu tertentu. Berbagai definisi akan diperoleh jika kita mengikuti rumusan negara Administrasi. Seseorang yang mencoba memberikan formulasi yang lain akan mencoba untuk memberikan formula yang sama, yang sama pentingnya. Menurut Nicholas Henry, ada krisis definisi dalam administrasi negara, yang dapat dipahami lebih baik dengan melihat paradigma secara lebih rinci. Nicholas Henry, menurutnya, mengemukakan bahwa paradigma akan mengungkapkan karakteristik administrasi negara. Administrasi negara telah ditinjau dan dikembangkan sebagai suatu tinjauan akademis melalui 5 paradigma yang tidak seimbang, dimana setiap paradigma memiliki ciri khusus sesuai dengan locus dan fokusnya. Locus memilih bidang studi tersebut, sedangkan fokusnya memilih apa saja yang menjadi pusat

perhatian dalam bidang studi paradigma menurut Robert T. Sedangkan paradigma menurut Robert Friedrichs ialah salah satu orang pertama kali yang mengartikan istilah ini secara langsung. Menurut beliau pengertian paradigma adalah sekumpulan kaidah yang menggambarkan cara berfikir seseorang dalam sebuah patokan pandangan dan menggambarkan secara khusus seseorang terhadap fakta.

Paradigma merupakan suatu disiplin ilmu yang mempelajari perspektif penting tentang apa yang menjadi subjek yang permasalahan (Robert Friedrichs 1970), Menurut George Ritzer (1980), paradigma adalah suatu disiplin ilmu dari pandangan yang mendasar mengenai tentang apa pokok yang menjadi pembahasan yang merupakan salah satu disiplin ilmu yang harus dikaji.

Bedasarkan pernyataan para tokoh-tokoh tersebut dapat disimpulkan bahwa paradigma adalah cara pandangan terhadap suatu sistem pemikiran yang digunakan sebagai dasar untuk mengkaji atau menjelaskan suatu persoalan. Paradigma diperlukan oleh analis dan peneliti selain sebagai model untuk mencari pemecahan suatu masalah dalam keilmuan dan perspektif pendekatan untuk mencari teknik dalam mengembangkan pemikiran. Paradigma ialah tata cara orang atau kumpulan yang hanya diterima dan dipahami pada keterkaitan dalam locus ataupun focusnya yang dimana kesimpulannya, definisi dari administrasi negara ini jika diartikan pada istilah Golembiewski akan sangat mudah dipahami jika seorang penulis akan masuk pada paradigma yang mana.

Dari definisi dan isi paradigma, maka paradigma dapat diartikan sebagai instrumen dalam merumuskan hal yang berkaitan dengan:

1. Bagaimana kita meyakini, memandang sesuatu, atau perspektif.
2. Bagaimana kita memahami dan menafsirkan suatu realitas.

3. Paradigma seperti panduan atau petunjuk arah dalam pikiran kita dalam melihat atau memahami sesuatu sebagaimana semestinya.

Menurut ahli Herbert A. Simon (1999) mendefinisikan bahwa administrasi sebagai berbagai kegiatan kelompok kerjasama untuk dapat mencapai tujuan bersama. Kemudian menurut ahli Leonard D. White pada Inu Kencana Syafie (1999), mendefinisikan bahwa administrasi merupakan sebuah proses umum yang ada pada usaha kelompok-kelompok, baik pemerintah maupun juga swasta, baik dari sipil maupun militer, serta baik dalam ukuran besar maupun ukuran kecil. Setelah itu, menurut ahli Siagian (2004) mendefinisikan mengenai administrasi sebagai keseluruhan sebuah proses kerja sama, yaitu antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu, untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan atau ditargetkan sebelumnya. Dapat dirumuskan dari beberapa pandangan atau pendapat para ahli bahwa administrasi adalah suatu pekerjaan terencana yang dilaksanakan oleh sekelompok orang dalam bekerjasama untuk dapat mencapai tujuan yang sesuai dengan karakteristik administrasi yaitu efektif, efisien, serta rasional. Berdasarkan konsep dalam administrasi publik di Indonesia sudah ada sejak dari dulu, namun hanya para pakar mengganti istilah dari administrasi publik menjadi administrasi negara. Jika terdapat pakar yang mengatakan bahwa administrasi negara perlu direformasi menjadi administrasi publik oleh karena itu, dapat dikatakan merupakan kesalahan dalam berpikir karena administrasi publik sendiri sudah ada sejak dari dulu. Menurut ahli Dwight Waldo (1971) mendefinisikan bahwa administrasi publik merupakan suatu manajemen maupun organisasi dari manusia-manusia serta peralatannya guna untuk mencapai tujuan yang ada di pemerintah. Lalu, menurut ahli David H. Rosenbloom (2005) menyatakan bahwa administrasi publik yaitu pemanfaatan teori-teori serta proses-proses dari aspek manajemen, aspek politik,

maupun juga aspek hukum untuk dapat memenuhi harapan pemerintah di bidang legislatif, eksekutif, dalam rangka menjalankan fungsi-fungsi pengaturan dan pelayanan pada masyarakat secara keseluruhan atau sebagian. Berdasarkan pikiran dan pandangan dari para ahli, dapat dirumuskan bahwa administrasi publik merupakan kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang ataupun lembaga dalam menjalankan tugas yang ada pada pemerintahan untuk memenuhi kebutuhan publik secara efisien dan efektif.

3.2.2 Perkembangan Paradigma

Dalam perkembangan paradigma administrasi negara ini menggambarkan 3 konsep yang melalui perubahan dan perbedaan, yaitu:

1. Konsep Nicholas Henry
 - a. Dikotomi Politik-Administrasi (1900-1926)

Pengertiannya yaitu sebuah pemisah di antara bagian politik dari bagian administrasi dalam kewajiban utama pemerintahan. Locus politiknya adalah segala bentuk badan lembaga (legislatif dan yudikatif) yang peran utamanya memkebijaksanakan negara, sedangakn locus administrasi pada lembaga eksekutif berkaitan dengan pelaksanaan untuk mewujudkan kebijaksanaanm tersebut. Woodrow Wilson merupakan contoh ilmuan di dalam paradigma ini.
 - b. Prinsip-Prinsip Administrasi (1927-1937)

Pada prinsip administrasi fokus sendiri lebih penting daripada locus, alasan mengapa lebih dianggap penting tersebut karena prinsip dilihat sebagai suatu bagian penting di dalam suatu administrasi sebagai suatu pengetahuan. Willoughby merupakan contoh ilmuan di dalam paradigma ini.
 - c. Administrasi Publik sebagai Ilmu Politik (1950-1970)

Pengertian administrasi publik sebagai ilmu politik berarti kembali munculnya keberadaan administrasi publik sebagai ilmu politik. Lokus administrasi publik ini adalah di ruang lingkup birokrasi pada aspek pemerintahan. Chester Barnard merupakan contoh ilmuan di dalam paradigma ini.

d. Administrasi Publik sebagai Ilmu Administrasi Publik (1956-1970)

Hal penting pada paradigma ini ialah fokusnya sedangkan lokus bukan sebuah syarat, bukannya menjadi rumusan perhatian tetapi dengan adanya paradigma ini prinsip teknik diterapkan. Keith Henderson merupakan contoh ilmuan di dalam paradigma ini.

e. Administrasi Publik sebagai Ilmu Administrasi Publik (1970-)

Lokus ini ada pada bidang administrasi dan teori organisasi, sedangkan fokus administrasinya telah berkembang ke dalam arah teori administrasi. Charles Lindbloom merupakan contoh ilmuan di dalam paradigma ini.

2. Konsep George Frederickson

a. Birokrasi Klasik

Merupakan tatanan dalam sebuah wadah organisasi, fungsi-fungsi, prinsip – prinsip pada sebuah manajemen, pemerintah dan bisnis adalah locusnya. Max Weber merupakan contoh ilmuan di dalam paradigma ini.

b. Birokrasi Neo-Klasik

Pengambilan keputusannya diambil berdasarkan birokrasi pemerintahan dengan dibarengi pengetahuan perilaku, ilmu manajemen, menganalisa pola, uang dari penelitian merupakan fokusnya, sementara itu sebuah ketetapan yang telah dicetuskan merupakan locusnya.

Herbert Simon merupakan contoh ilmuan di dalam paradigma ini.

c. Kelembagaan

Memfokuskan pemahaman tentang tingkah laku birokrasi yang dinilai elusif. Charles Linblom merupakan contoh ilmuan di dalam paradigma ini.

d. Hubungan Antar Manusia

Memfokuskan perspektif kaitan di antara makhluk hidup dan bidang sosial maupun psikologi pada organisasi dan birokrasi yang ada. Rensis Likert merupakan contoh ilmuan di dalam paradigma ini.

e. Pilihan Publik

Lokus pilihan publik ini berada pada hasil pemilihan publik di dalam penyajian jasa / barang dan wajib dialokasikan oleh suatu organisasi. Vincent Orstrom merupakan contoh ilmuan di dalam paradigma ini.

3. Konsep Mustopadidjaja

a. Struktural-Fungsional

Memahami birokrasi berdasarkan organisasi yang tata secara logis mengenai klasifikasi pengerjaan dan fungsi individual untuk tingkatan serta kekuasaan, yang kemudian digerakkan beberapa energi sesuai dengan kewajiban masing – masing.

b. Perilaku

Perilaku yang beranalisis dan berfokus pada kemanusiaan yang di dalamnya terdapat suatu organisasi untuk mengolah manajemen, sebagai pandangan kepada sistematis dan fungsil yang menumpak berbagai aspek tersebut, dan mempertimbangkan berbagai aspek perilaku manusia di dalam situasi kondisi organisasi dan kehidupan.

c. Sistemik

Sistemik ini lebih berfokus kepada pendekatan secara keseluruhan, yaitu aspek administrasi dan penempatan

birokrasi dalam membuat hubungan dengan lingkungan eksternal (*outer system* atau *contingencial*) maupun internal (*inner system*).

d. Kebijakan Publik

Berfokus kepada perhatian dan analisisnya kelengkapan asensi melalui proses kebijakan, dari paradigma kebijakan publik merupakan komposisi administrasi publik di dalam beragam faktor, peran, posisi itu merupakan lokusnya.

3.2.3 dari Teori ke Paradigma

Dalam proses hidup bermasyarakat di negara dapat memunculkan pemikiran berkembang dalam administrasi publik, dapat dilihat dari perbedaan diantara teori, paradigma dan model. Model disebut sebagai perluasan teori yang memiliki keterkaitan bersama kenyataan masalah dan teori pedoman untuk paradigma, dalam tahapan tertentu cara berfikir terhadap sesuatu bisa dilihat menjadi suatu kesatuan materi, langkah, model dan cara pengelolaan di pelaksanaan administrasi. Pada paradigma yang menjadi hal penting di dalamnya adalah teori, karena setiap kebijakan administrasi publik berdasarkan dari teori selanjutnya berguna dalam perkembangan.

Dari beberapa teori yang berlanjut, dalam proses dibentuknya tiga teori utama yaitu:

1. Perilaku dalam organisasi publik

Perilaku organisasi adalah suatu hal yang menonjolkan individu dalam berinteraksi dengan lingkungan sekitarnya, dan dapat memberi pengaruh terhadap sekeliling mereka untuk melakukan kerjasama dalam organisasi-organisasi publik untuk masyarakat banyak.

2. Teknologi manajemen dalam implementasi kebijaksanaan di lembaga pemerintahan

Teknologi manajemen dalam mengorganisasikan dan melaksanakan pengendalian dalam melaksanakan kegiatan dengan rinci pengimplementasian kebijaksanaan di lembaga-lembaga mulai dari implementasi pengorganisasian, gerakan dan strategi agar berjalan sesuai dengan rencana.

3. Kepentingan etika individual dalam publik

Kepentingan publik berkaitan dengan kewajiban manusia terhadap dirinya sendiri merupakan hal yang cukup penting dalam penyelenggaraan dalam persoalan pemerintah karena dalam hal ini dengan kesadaran yang dimiliki manusia terhadap dirinya sendiri dapat membantu dalam melaksanakan kepentingan publik dan mempermudah dalam persoalan pemerintahan. Ketiga pilar Administrasi Publik ini digunakan sebagai dasar untuk para ahli memperluas paradigma dalam menjelaskan beberapa gejala kemajuan dalam ilmu administrasi, paradigma disini berguna untuk meneliti dalam cara pandang ke masalah dan penyelesaian dalam bagian administrasi selaras bersama perkembangan. Mustopadjaja dalam merumuskan paradigma yang merupakan dasar dari teori-teori dalam mengungkapkan bagian-bagian pokok di dalam paradigma, karena paradigma dilihat berfungsi dalam penataan dari kemajuan yang dicapai oleh ilmu pengetahuan, dalam melakukan kajian perkembangan ilmu administrasi. Paradigma didefinisikan sebagai istilah untuk memandang yang mendasar, yang dilatari pokok-pokok dan pendapat, metode yang bisa berguna dalam panduan analisis dalam menangani permasalahan yang terjadi, baik yang ada kaitannya dengan ilmu pengetahuan.

3.3 Bagian-Bagian Paradigma Dalam Teori Administrasi Negara

3.3.1 Isi Paradigma

1. Paradigma 1 Polaritas Politik dan Administrasi dari Tahun 1926-1990

Dalam fase pertama dalam polaritas politik memberikan penekanan terhadap ruang di mana ruang letaknya administrasi publik. Menurut perspektif dari Goodnow bersama dengan peneliti lainnya sebagai pengamat dalam administrasi publik, sudah seharusnya administrasi publik memfokuskan sistemnya pada birokrasi di pemerintahan. Pusat perhatian dalam bidang tersebut spesifik pada berbagai permasalahan yang ditemukan dalam organisasi dan melaksanakan budgeting dalam birokrasi, dan berbagai ketetapan yang menjadi bagian dari ilmu politik. Justifikasi konseptual mengalami perkembangan dari tempat ini yang awalnya berfokus pada bukti konkrit di lapangan kemudian masalah semakin berkembang untuk para praktisi mengenai permasalahan polaritas ilmu politik dan ilmu administrasi. Seperti yang diketahui, pusat perhatian dalam ilmu administrasi negara menyangkut pada berbagai masalah yang terjadi di dalam lingkup organisasi, kepegawaian, hingga merancang anggaran yang sesuai dengan yang diperlukan dalam birokrasi pemerintahan. Sedangkan esensi politik memiliki pusat perhatian pada berbagai masalah yang terjadi dalam pemerintahan, politik, dan berbagai bentuk kebijakan. Pusat dari paradigma ini meliputi memberikan permasalahan terkait tempat administrasi negara berada seharusnya. Pada periode tersebut, terdapat perbedaan yang cukup signifikan pada administrasi dengan politik. Frank J. Goodnow bersama Leonald D. White menuliskan tonggak sejarah tersebut dalam

bukunya yang berjudul *Politics and Administration* di mana dinyatakan bahwa ada dua fungsi utama yang memiliki perbedaan yang cukup signifikan dari pemerintah. Dua fungsi tersebut menyangkut pada politik dan administrasi, menurutnya administrasi negara harus berfokus pada birokrasi dalam pemerintahan.

2. Asas-Asas Administrasi sebagai Bagian dari Paradigma Kedua pada Tahun 1927-1937

Dalam periode paradigma kedua ini, memiliki fokus utama dalam manajerial yang dilihat sebagai prinsip yang berlaku secara global pada organisasi dan lingkungan sehingga administrasi publik sedikit terabaikan dalam masa tersebut. Pada tahun 1940-an terdapat sudut pandang berbeda terkait administrasi publik yaitu adanya penentangan pada tidak ada pemisahan antara politik dengan pemerintahan. Terdapat dua definisi yaitu dikotomi politik dengan prinsip-prinsip administrasi yang perlahan diabaikan oleh para akademisi pada abad pertengahan. Pengabaian akan menyebabkan tertinggalnya administrasi negara dari filsafat ilmu yang disertai dengan identitas yang kurang jelas. Terdapat beberapa pandangan yang memberikan penegasan bahwa identitas belum ditemukan yaitu proses pembentukan suatu kebijakan sebagai hubungan konseptual antara administrasi publik dengan ilmu politik. Administrasi negara memiliki peranan sebagai penentu isi dari proses yang terlaksana yang kemudian merumuskan kebijakan terkait dan mengaitkannya ke politik. Ilmu politik dipandang sebagai ilmu yang mampu memberi pertimbangan pada input dan output dalam proses tersebut, adanya tekanan pada politik akan terjadi perubahan pada tatanan sosial politik. Dalam masa ini administrasi negara diperkirakan akan meraih titik tertinggi dari reputasinya. Gulick dan Urwick memiliki pandangan bahwa prinsip

memiliki posisi yang cukup krusial dalam administrasi yang ditempatkan sebagai suatu ilmu. Prinsip administrasi ini dikenal sebagai POSDCORB (*Planning, Organization, Staffing, Directing, Reporting, Budgeting*).

3. Kembalinya Hubungan Antara Administrasi Publik sebagai Bagian dari Ilmu Politik di tahun 1950-1970

Fase ini berfokus pada pembangunan konsekuensi yang dapat memberikan definisi pada ilmu politik, terdapat keahlian dasar dalam pelaksanaan analisis. Berbagai literatur dalam administrasi publik membahas adanya penekanan dalam daerah kepentingan yang menjadi sinonim dari ilmu politik. Faktor lingkungan mampu mempengaruhi prinsip-prinsip dalam administrasi sehingga tidak memiliki kebebasan nilai. Pada tahun 1962, administrasi publik resmi bukan lagi bagian dalam ilmu politik, dalam usaha menetapkan hubungan yang bersifat konseptual dari administrasi negara dengan ilmu politik, terdapat konsekuensi yang mengharuskan untuk melaksanakan perumusan fokus keahlian yang bersifat esensial. Menurut Umar, 2004 fase yang terdapat dalam administrasi negara sudah mengalami perkembangan sebagai bagian dari ilmu politik. Terdapat dua perkembangan baru yaitu pelaksanaan studi kasus bersifat filsafat ilmu dan terdapat komparasi dalam administrasi negara sebagai bagian dari ilmu administrasi. Namun, Dwight Waldo menentang bentuk perlakuan ilmu politik terhadap administrasi karena ilmu administrasi sudah bukan lagi bagian dari politik, di mana ditegaskan dengan pernyataan bahwa para kaum terpelajar di ilmu politik yang tidak dapat menandai dirinya dalam administrasi merupakan sifat yang memusuhi.

4. Penetapan Administrasi Negara sebagai Bagian dari Ilmu Administrasi yang Berlaku dari Tahun 1950

Dalam periode ini administrasi negara tetap mengimplementasikan paradigma yang terdapat dalam ilmu administrasi, melalui pengembangan terhadap persepsi di bidang sosial psikologi dan pelaksanaan kajian pada sistem dalam perannya sebagai penunjang. Ilmu administrasi memberikan fokus di mana terdapat penawaran pada teknik apa saja yang dibutuhkan dalam sebuah spesialisasi. Keahlian tidak memiliki definisi yang konkrit sehingga harus diimplementasikan. Ilmu administrasi digunakan sebagai fokus dalam administrasi publik di mana dalam ilmu administrasi berpandangan bahwa berbagai organisasi hingga metode manajerial mempunyai karakteristik yang hampir sama. Ilmu administrasi tidak memiliki pemahaman terhadap nilai lebih dari suatu kepentingan bersama. Tanpa adanya keterlibatan kepentingan bersama, ilmu administrasi diimplementasikan dalam meriah berbagai tujuan dan tidak mengindahkan berbagai bentuk tentangan terhadap demokrasi. Konsep pengimplementasian kepentingan publik memberikan gambaran bahwa administrasi publik hanya menerima perhatian dalam kuantitas yang kecil di mana cukup terkait dengan ilmu administrasi saja dan tidak memiliki fokus yang khusus terhadap ilmu politik.

5. Penetapan Adminitrasi Negara Sebagai Ilmu Administrasi Publik yang Diberlakukan Sejak 1970

Administrasi publik tidak muncul pada penekanan di faktor-faktor sosial yang dikembangkan menjadi lokus bagi suatu negara. Meskipun, fenomena yang cukup bengis pada administrasi publik tetapi terdapat kesamaan sehingga muncul konsep lintas disiplin dalam suatu perguruan tinggi. Urusan publik menyangkut pada ukuran intelektual, bertopang pada cerminan kehidupan perkotaan, relasi antara administrasi di

organisasi, dan mengaitkan teknologi beserta nilai kemanusiaan. Pada tahun 1970, administrasi mengalami perkembangan menjadi ilmu administrasi negara di mana di dalamnya memuat teori keorganisasian, kebijakan, serta ekonomi politik. Terdapat *trend* dalam perkembangan administrasi negara yang ditandai dengan kemunculan perkumpulan dari berbagai fakultas dalam skala nasional di mana sudah memiliki anggota dari 200 institusi dengan total 25.000 mahasiswa yang teregistrasi dalam program *Master of Public Administration*.

3.3.3 Pokok-pokok Pikiran Paradigma

Adapun empat perubahan dalam perkembangan paradigma pada ilmu administrasi publik, yaitu:

a. Pokok-Pokok Pikiran dalam *Old Public Administration* (OPA)

Paradigma ini memiliki sebutan paradigma klasik atau Administrasdi Negara Tradisional. Pradigma ini berkembang ditandai dengan penerbitan buku *The Study of Administration* oleh Woodrow Wilson (1887). Adanya sumber pembiayaan yang berasal dari pungutan pajak masyarakat, hal itu membuat administrasi public menjadi tidak efisien dan menjadikan kritik pada teori klasik administrasi publik.

b. Pokok-Pokok Pikiran dalam *New Public Administration* (NPA)

Ide utama yang dikembangkan Frederikson untuk NPA adalah “keadilan sosial”. Keadilan sosial dalam hal ini merupakan istilah yang mencakup konsep seperangkat pilihan nilai: memilih kerangka organisasi, memilih gaya kepemimpinan, menekankan kesetaraan dalam pelayanan pemerintah, menekankan akuntabilitas keputusan, melaksanakan program untuk administrator publik, menekankan perubahan dalam administrasi, menekankan pendekatan interdisipliner, dan

memecahkan problematika secara teoretis untuk mempelajari administrasi nasional dan pelatihan administrasi. Perlakuan yang adil terhadap warga negara merupakan salah satu perhatian pokok administrasi negara baru. Adapun nilai-nilai keadilan dalam administrasi negara baru, yakni daya tanggap, pilihan warga negara, partisipasi warga negara dan pekerja dalam mengambil keputusan, serta tanggung jawab administrasi untuk efektivitas.

c. Pokok-Pokok Pikiran dalam *New Public Management* (NPM)

Paradigma NPM bertujuan mempercepat kinerja administrator dalam penggunaan konsep dari sektor swasta. Pokok-pokok pikiran *New Public Management* menggunakan 10 prinsip pemerintahan wirausahaan yang dikemukakan oleh Osborne dan Gaebler, antara lain:

Pemerintah yang katalis yaitu mengarahkan, pemerintahan milik masyarakat, Pemerintahan yang memiliki daya saing atau kompetitif, Pemerintahan yang digerakan oleh tujuan atau misi, Mengarah pada hasil, Pemerintahan yang berkiblat dalam memenuhi atau melengkapi kebutuhan public dengan cepat, pemerintah yang mencegah terjadinya masalah, Pemerintah yang desentralisasi dalam membuka partisipasi dan membuat tim kerja, yang terakhir yaitu Pemerintahan yang *market oriented*.

d. Pokok-Pokok Pikiran dalam *New Public Service* (NPS)

Dari kaca mata *New Public Service* (NPS) menginginkan adanya tugas atau peran administrator public yang mengikutsertakan masyarakat ke dalam pemerintahan serta bekerja untuk melakukan pelayanan publik kepada masyarakat. Ketika menjalankan tugas itu, administrasi publik menyadari terdapat akuntabilitas suatu sistem demokrasi, lapisan kompleks tanggung jawa serta etika. Administrator yang bijak dan memiliki tanggung jawab seharusnya mengikutsertakan masyarakat bukan hanya pada perencanaanya, namun dalam

pelaksanaan melalui program yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan dari masyarakat itu sendiri. Mengacu pada hal itu, pekerjaan administrator bukan lagi mengarahkan tetapi melakukan pelayanan kepada masyarakat. Adapun 7 prinsip dari NPS antara lain: (1) Melayani masyarakat, bukan customer, Dalam NPS menyebut publik sebagai warga negara "*citizens*" bukan sebagai customer. NPS memandang public sebagai masyarakat yang memiliki komponen penting pada sebuah kelompok yang luas, (2) Kepentingan Publik adalah hal yang utama, artinya, NPS memandang publik yang terdiri dari beberapa individu yang bisa menghasilkan sebuah keputusan didasari dengan kepentingan diri sendiri (3), Lebih berharga kewarganegaraan daripada kewirausahaan, artinya kebutuhan publik seharusnya dilaksanakan oleh abdi atau administrator masyarakat yang mempunyai tanggung jawab dalam membagikan sumbangan ke warga daripada pemimpin yang memiliki jiwa wirausaha yang melakukan tindakan seperti kekayaan dan uang public punya mereka, (4) Bertindak Demokratis dan Berpikir strategis, artinya administrator dan citizens yang memiliki pandangan yang berbeda dapat bergerak bersama demi terciptanya pelayanan publik yang baik dalam lingkup sebuah organisasi yang menjadi ruang publik, (5) Sadar bahwa akuntabilitas tidaklah hal yang sederhana, artinya akuntabilitas administrator harus menaruh perhatian pada sistem pasar serta perundang-undangan, kepentingan warga negara, norma politik, nilai-nilai kemasyarakatan serta standar professional, (6) Melayani bukan mengarahkan artinya administrator publik mengimplementasikan kepemimpinan untuk membantu masyarakat serta melengkapi kepentingan satu sama lain, tidak hanya mengarahkan ataupun mengendalikan publik pada tujuan yang baru (7) Bukan hanya produktivitas, hargailah orang, artinya jika kelompok atau organisasi publik dijalankan dengan prosedur kolaborasi ataupun dominasi

pemimpin yang didasarkan kepada apresiasi untuk orang yang memungkinkan meraih keberhasilan dalam jangka waktu yang cukup panjang.

3.4 Bentuk Paradigma Dalam Teori Administrasi Negara

3.4.1 Model Administrasi Publik Pada Era Pembangunan

- a. *The Reinventing Government Concept* /Konsep Menemukan Kembali Pemerintah
Pada tahun 1990an konsep ini muncul dan ditetapkan oleh pemerintah AS untuk acuan meningkatkan manajemen pelayanan publik oleh pemerintah. Proyek reformasi pemerintahan Wakil Presiden Al Gore bertujuan untuk mengembalikan kepercayaan publik terhadap pemerintahannya. Proyek ini mengambil namanya dari buku tahun 1992 dengan nama sama dan diedit oleh Ted Gaebler dan David Osborne
- b. *Banishing Burecreacy*/Konsep Pembuangan Birokrasi
Peter Plastrik dan David Osborne, dalam buku mereka, *Pembuangan Birokrasi* (1996), menguraikan lima strategi inovatif untuk menerapkan strategi transformasi sistem dari birokrasi menjadi wirausaha, yang kami bahas penerapannya melalui berbagai strategi. Kelima strategi tersebut adalah Strategi pusat, strategi hasil, strategi pelanggan, strategi pengendalian, strategi budaya. Perbedaan kedua paradigma tersebut adalah: Reinvention; *reinventing Government* memberikan ilustratif reinvention dengan karakter kewirausahaan. *Banishing Bureaucracy*, di sisi lain, menjelaskan bagaimana merumuskan strategi untuk mengubah sistem birokrasi menjadi organisasi kewirausahaan secara preskriptif.

c. *Konsepsi Good Governance*

Tata cara menata yang Baik adalah paradigma baru untuk menjalankan suatu pemerintah yang semestinya dan fokus pada hubungan dengan sinergis dan konstruktif dengan sektor swasta, pemerintah, dan masyarakat lokal. UNDP telah mengembangkan sembilan karakteristik tata pemerintahan yang baik yaitu: Partisipasi, kepastian hukum, transparan, tanggung jawab, mengarah kepada kesepakatan, modal, kesederhanaan, responbilitas, visi Strategis. Jadi dalam konsep ini supaya mencapai pemerintahan yang baik pemerintah harus memberi peluang kepada semua warga negara untuk berkontribusi secara tertata di dalam pengambilan keputusan. Kerangka hukum nasional juga harus adil dan berlaku bagi semua warga negara, terutama mengenai hak asasi manusia. Untuk mencapai tata pemerintahan yang baik, maka perlu memiliki konsep Tata Kelola yang Baik, yaitu:

1. Tata kelola ke masa depan (visi strategis), Semua kegiatan pemerintahan di berbagai bidang dan tingkatan harus didasarkan pada visi dan misi yang jelas, jadwal untuk mewujudkan dan memberikan strategi implementasi yang tepat sasaran, bermanfaat dan berjangka panjang.
2. Pemerintahan bersifat terbuka (transparan), Wujud nyata asas ini dapat dilihat antara lain apabila masyarakat diberi kesempatan untuk mengetahui dan memperoleh data dan informasi tentang kebijakan, program dan kegiatan aparatur pemerintah, baik yang dilakukan di tingkat pusat atau daerah.
3. Tata kelola mendorong partisipasi masyarakat. Masyarakat tertarik untuk berpartisipasi dalam perumusan dan/atau proses pengambilan keputusan kebijakan publik yang berorientasi pada masyarakat, oleh karena itu partisipasi masyarakat sangat penting

dalam setiap proses pengembangan kebijakan. berhubungan dengan masyarakat luas.

4. Pemerintahan/tanggung jawab (accountability), instansi pemerintah dan aparaturnya harus dapat mempertanggungjawabkan pelaksanaan kewenangan yang dilimpahkan sesuai dengan amanat dan fungsi pokoknya. Demikian pula kebijakan, program dan kegiatan yang mereka laksanakan dapat diperhitungkan.
5. Pemerintahan menghormati supremasi hukum. Wujud nyata dari prinsip ini antara lain upaya penyelesaian kasus PTM dan pelanggaran HAM, peningkatan kesadaran HAM, peningkatan kesadaran hukum, dan pengembangan budaya hukum. Upaya tersebut dilakukan sesuai dengan aturan dan prosedur yang terbuka, transparan dan bebas dari manipulasi politik.
6. Pemerintahan bersifat demokratis dan berorientasi pada konsensus. Perumusan kebijakan pembangunan baik di pusat maupun di daerah dilakukan melalui mekanisme demokrasi dan tidak ditentukan oleh badan eksekutif itu sendiri. Keputusan yang diambil antara badan eksekutif dan legislatif harus didasarkan pada konsensus sehingga setiap kebijakan publik yang dibuat benar-benar merupakan keputusan bersama.
7. Profesionalisme dan kompetensi sebagai landasan penyelenggaraan pemerintahan. Usaha untuk menilai dan mengevaluasi tingkat kemampuan dan profesionalisme sumber daya manusia yang ada, serta untuk meningkatkan atau meningkatkan kualitas sumber daya manusia, merupakan wujud nyata dari prinsip-prinsip profesionalisme dan kompetensi.
8. Pemerintahan yang tanggap. Untuk menampung aspirasi masyarakat dan mengatasi berbagai persoalan

masyarakat, aparat pemerintah harus mampu beradaptasi dengan keadaan yang berubah.

9. Baik pemerintah pusat maupun daerah harus secara berkala menilai dukungan terhadap struktur yang ada, melakukan perbaikan struktural dalam menanggapi tuntutan perubahan, seperti menata ulang struktur kelembagaan secara keseluruhan, menata jabatan dan fungsi yang lebih tepat, dan senantiasa berupaya mencapai hasil yang optimal dengan memanfaatkan dana dan sumber daya lain yang tersedia secara efisien dan efektif. Tata kelola yang menggunakan struktur dan sumber daya secara efisien dan efektif.
10. Pemerintahan yang terdesentralisasi adalah praktik pelimpahan wewenang dan tugas di tingkat pusat kepada seluruh jajaran aparat dalam rangka mempercepat proses pengambilan keputusan dan memberikan keleluasaan yang cukup untuk mengelola pelayanan publik dan mencapai keberhasilan pembangunan daerah dan pusat.
11. Pembangunan masyarakat sipil melalui peningkatan partisipasi masyarakat dan swasta harus diberdayakan dengan menjalin kerjasama atau kemitraan antara pemerintah, swasta, dan masyarakat. Tata kelola yang mendorong kemitraan dengan bisnis swasta dan publik. Dengan mengintegrasikan pelayanan dan meningkatkan sistem pelayanan masyarakat dan swasta, hambatan birokrasi yang menghambat terwujudnya kemitraan yang setara harus segera dihilangkan.
12. Pemerintahan yang bertekad untuk mengurangi ketimpangan. Wujud nyata dari prinsip pengurangan ketimpangan adalah pengurangan ketimpangan di berbagai bidang, baik antara pusat dengan daerah maupun antar daerah secara adil dan proporsional.

Termasuk juga berusaha untuk membuat hukum sama (equity of the law) dan menghilangkan berbagai bentuk diskriminasi yang memisahkan laki-laki dan perempuan dalam situasi sosial.

13. Daya dukung lingkungan menurun akibat penggunaan yang tidak terkendali, bahkan di bawah pemerintahan yang berkomitmen untuk melindungi lingkungan. Contoh perwujudan komitmen terhadap lingkungan antara lain kewajiban untuk secara konsisten menyusun analisis dampak terhadap lingkungan, menegakkan hukum lingkungan, mengaktifkan kelembagaan pengendalian dampak lingkungan, dan mengelola sumber daya alam secara berkelanjutan.

d. Administrasi Publik Berorientasi pada Governance

Perkembangan administrasi publik sedari dulu hingga saat ini selalu ada pertukaran dengan perubahan yang terjadi dalam kehidupan masyarakat. Terutama perubahan yang terjadi di penyelenggara administrasi publik oleh pihak pemerintahan, disaat pekerjaan pemerintah semakin meningkat dan kekuasaan pemerintah semakin luas dan menyeluruh, maka penyelenggaraan administrasi publik pun berubah di dalam sistem birokrasi pemerintah. Administrasi publik sangatlah mementingkan kepada bentuk perwujudan tata pemerintahan yang baik. Tata pemerintahan yang baik (good governance) disimbolkan dengan adanya susunan pemerintahan yang berbentuk demokratis dan diselenggarakan dengan baik, bersih, tembus dan berpengaruh. Menurut Thoha, Miftah tahun 2005 tata pemerintahan yang demokratis dan menjelaskan bahwa lokus dan focus kekuasaan tidak hanya ada pada pemerintahan saja, tetapi dapat beralih terfokus pada tangan rakyat. Penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik terletak pada konstelasi antara tiga komponen rakyat, pemerintah dan pengusaha yang berjalan secara keterikatan,

searah, kongruen dan setimpal. Di dalam rangkaian bidang ilmu administrasi sebagai bentuk governance menjadi sangat kuat dalam menggerakkan permasalahan-permasalahan modern yang muncul. Administrasi negara tidak hanya sepenuhnya oleh aparat ataupun lembaga pemerintahan negeri melainkan dapat melibatkan seluruh jenis organisasi, khususnya dalam kategori pembuatan kebijakan publik. Keikutsertaan lembaga non pemerintah dalam mewujudkan kebijakan publik harus dapat kita terima dan juga dalam pengimplementasiannya terdapat ilmu administrasi sebagai bentuk governance meletakkan proses kebijakan sebagai pusat primer atau kebutuhan primer. Selain itu juga dapat digunakan untuk menilai bagaimana kekuasaan administrative, politik dan juga ekonomi dipakai untuk menjawab permasalahan dan kepentingan publik lainnya.

3.4.2 Konsepsi Paradigma

Banyak ilmuwan yang perhatiannya tertuju kepada paradigma, dimulai sejak diterbitkannya sebuah buku di Amerika Serikat oleh sosok Thomas Khun pada tahun 1960, didalamnya Thomas Khun memberikan banyak pemaparan ilmu pengetahuan mulai dari ekonomi, sosial dan administrasi publik walaupun Khun mengambil contohnya dari ilmu pengetahuan alam.

Ditegaskan bahwa model dan paradigma memiliki arti yang berbeda karena banyak para ahli yang keliru dalam menyebutkan kata model ke paradigma dan kata paradigma ke model, namun adanya perkembangan paradigma ini, banyak dipergunakan oleh para ahli untuk suatu alat mengkaji ilmu disetiap bidangnya, Khun (1970 : 111-135) mengatakan paradigma para ahli lebih bisa tercapai dan karena fakta ilmiah yang bersifat publik tidak individual terhadap suatu masa adalah mendeskripsikan masalah dan tata cara penyelesaiannya kepada publik serta paradigma dilihat sebagai penataan dalam kemajuan yang dicapai oleh ilmu

pengetahuan. Adapun hasil kerja dari para ilmuwan yang sudah dirangkum melalui paradigma, kemudian dipresentasikan dalam sebuah artikulasi serta segala penerapan yang lebih luas. Menurut Mustopadidja paradigma ialah teori dasar yang didasarkan beberapa nilai yang terdapat teori asumsi, konsep, pokok ataupun pendekatan yang bisa dipakai para praktisi dan teorisi dalam menimpali ataupun upaya dalam memecahkan masalah yang ada untuk kemajuan kehidupan manusia.

Beberapa ahli merasa keberatan dengan adanya penggunaan istilah dari paradigma administrasi publik yang dengan tegas menyatakan bahwa kekeliruan itu sudah ada sejak istilah paradigma dikenal (Dunn dan Fozouni, 2003:134). Namun beberapa ahli lainnya seperti Nicholas Henry (lima paradigma), John Beuchner (Empat Paradigma) dan Fdelix Nigro (Tiga Paradigma) menganggap bahwa paradigma sebagai sebuah instrumen yang efektif dalam mengkaji perkembangan administrasi public.

DAFTAR PUSTAKA

- Anwaruddin, A. 2004. Pasang Surut Paradigma Administrasi Publik. *Jurnal Ilmu Administrasi: Media Pengembangan Ilmu dan Praktek Administrasi*, 1(2), 3-11.
- Alamsyah, A. 2016. Perkembangan Paradigma Administrasi Publik (New Public Administration, New Public Management dan New Public Service). *Jurnal Politik Profetik*, 4(2).
- Ahsanti, I & Rizky, A R. 2018. Paradigma Administrasi Publik Klasik. 7-8.

BAB 4

PERSPEKTIF STUDI ILMU

ADMINISTRASI NEGARA :

PENDEKATAN *GOVERNANCE* DALAM

ADMINISTRASI PUBLIK

Oleh Rudi Martiawan

4.1 Pendahuluan

Konsep *governance* dalam paradigma administrasi public sebagai bentuk cara pandang baru pemerintahan. Dalam hal ini munculnya perspektif institusionalisme baru yang menimbulkan pergeseran pandangan dari *government* ke *governance*. Sebelumnya, istilah *government* yang berarti pemerintah sebagai badan-badan yang menjalankan pemerintahan sehari-hari dan era kekinian telah berubah seiring dengan kompleksitas persoalan yang dialami organisasi pemerintah secara internal (Eko, 2007).

Secara empirik, pemerintahan dalam pandangan *government* sangat identik dengan kekuasaan, penguasaan, kewenangan, dominasi, pemaksaan, pemusatan, dan lain-lain. Pemerintah adalah segala-galanya (*omnipotent*) dan mahakuasa yang secara langsung dirasakan oleh masyarakat. Pada era kekinian dengan munculnya istilah *governance* memberikan pandangan untuk tidak sekedar memperhatikan pemerintah sebagai lembaga (institusional), melainkan juga pemerintahan sebagai proses multi arah, yaitu proses pemerintah yang melibatkan pemerintah dengan unsur-unsur di luar pemerintah. Sebagaimana dikemukakan oleh Rhodes

(2007), disebutkan bahwa konsep *governance* banyak memberikan ide dan pemikirannya tentang konsep *governance* yang kemudian diakui sebagai salah satu teori dalam khazanah ilmu administrasi publik..

Pemahaman terhadap perspektif *governance* dapat dilihat dalam Tiihonen (2004) yang menyatakan bahwa teori dan konsep *governance* dimaksudkan sebagai suatu proses baru dari pemerintahan (*a new process of governing*), atau suatu metode baru di mana masyarakat diperintah (*a new meth- ode by which society is governed*). Konsep *governance* dapat dibedakan dalam beberapa varian antara lain (1) *governance* dalam ilmu administrasi publik (*public ad- ministration*) dan kebijakan publik (*public policy*); (2) *governance* dalam ilmu hubungan internasional (*international relations*), (3) *European Union governance*, dan (4) *governance* dalam perbandingan politik. Bahkan Rhodes (1997), secara tegas mengatakan bahwa ciri dari *governance* adalah organisasi *networks* di mana di dalamnya ada tuntutan pasar untuk saling bertukar sumber daya dan karakteristik organisasi *networks* dalam teori *governance*, antara lain: (a) Interdependensi antara organisasi. Konsep *governance* mencakup lingkup yang lebih luas daripada konsep *government*, yang meliputi aktor-aktor selain pemerintah (*state*) seperti sektor swasta (*private sector*) dan masyarakat madani (*civil society*). (b) Interaksi terus-menerus antar organisasi yang terlibat dalam *networks* dalam rangka pertukaran sumber daya dan negosiasi dalam berbagi sumber daya; (c) Interaksi seperti halnya permainan yang diikat dalam kepercayaan dan negosiasi yang ditetapkan dan disetujui oleh masing-masing organisasi; (d) Tidak ada kewenangan yang mutlak, *networks* mempunyai derajat yang signifikan dengan otonomi setiap organisasi. *Networks* tidak bertanggung-jawab langsung (*accountable*) kepada pemerintah (negara) mereka menga- tur dirinya sendiri tetapi negara dapat mengaturnya secara tidak langsung dan tidak sepenuhnya.

Pada konteks domain tersebut di atas governance mempunyai tiga kaki (*three legs*) yaitu *economic*, *political* dan *administrative*. *Economic governance* meliputi proses-proses pembuatan keputusan (*decision-making processes*) yang memfasilitasi aktivitas ekonomi di dalam negeri dan interaksi diantara penyelenggara ekonomi. *Economic governance* mempunyai implikasi terhadap *equity*, *equality*, dan *quality of life*. *Political governance* adalah proses-proses pembuatan untuk formulasi kebijakan. *Administrative governance* adalah sistem implementasi proses kebijakan. Oleh karena itu, *good governance* merupakan kondisi yang menjamin adanya proses ke sejawaran, kesamaan, kohesi, dan keseimbangan peran, serta adanya saling mengontrol yang dilakukan ketiga kom-ponen yaitu pemerintah (*government*), rakyat (*citizen*) atau *civil society*, dan usahawan (*business*) yang berada di sektor swasta (UNDP dalam Sujarwoto dan Yumarni, 2007). Jika sebaliknya yang terjadi disebut tata pemerintahan yang buruk (*bad governance*).

Konsekuensi dari governance tersebut adalah perubahan perhatian dari semata bergantung pada *government* dalam penyelenggaraan urusan berbangsa dan bernegara menjadi pada keterlibatan berbagai aktor yang secara bersama sama dengan pemerintah terlibat dalam penyelenggaraan urusan berbangsa dan bernegara (*governance*). Istilah *from government to governance* sekarang sudah marak dan bahkan dianggap sebagai kerangka teori yang paling tepat saat ini untuk menyelesaikan berbagai persoalan publik. Keyakinan yang dimiliki oleh para akademisi dan pelaku administrasi publik secara meluas di seluruh dunia membuat Henry yakin untuk menempatkan *governance* tidak sekedar sebagai perspektif melainkan telah menjadi sebuah paradigma (Henry, 2018). Paradigma terakhir ini menegaskan bahwa sebelum era *governance* maka semua paradigma sebelumnya cenderung berorientasi pada *government* (Henry, 2018). Pusat perhatian

administrasi publik semata pada sektor pemerintah saja dan mengabaikan peran dari sektor swasta dan masyarakat dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan. Oleh karena, pentingnya penulisan yang membahas perspektif studi ilmu administrasi negara melalui pendekatan governance dalam administrasi publik sebagaimana teruraikan di bawah ini

4.2 Orientasi Penyelenggara Negara : Perspektif Birokrasi Pemerintahan

Mempertimbangkan bahwa orientasi administrasi publik klasik atau kemudian dikonsepsikan sebagai *Old Public Administration* (OPA), umumnya dipengaruhi oleh pemikiran dan penerapan birokrasi Weber dan prinsip-prinsip ilmiah manajemen, yang pada akhirnya berimplikasi pada praktik birokrasi pemerintahan yang tertutup dan keterlibatan atau partisipasi masyarakat sangat rendah. Hal itu disebabkan bahwa dalam masa itu, efisiensi dijadikan sebagai ukuran kerja dan bukannya *responsiveness* dalam administrasi public. Model administrasi publik lebih condong pada administrasi yang bersifat *top down* dan hirarkis, *bureaucratic rational choice* sebagai dasar dalam pengambilan keputusan dan tindakan yang birokratis (*bureaucratic action*) yang menimbulkan *red tape*. (Prasojo, 2009). Model OPA ini, kemudian melahirkan birokrasi pemerintahan dalam mengatur dan mengurus urusan masyarakat serba kerahasiaan, tertutup dan anti demokrasi, sehingga pelayanan dan kesejahteraan masyarakat tidak tercapai secara optimal.

Pandangan Weber tentang birokrasi sebagai tipe organisasi ideal yang penuh rasional, yang menekankan kerahasiaan dan anti demokrasi tersebut, pada gilirannya digugat oleh pemikiran Wilson (1887), yang mengkonstruksi birokrasi agar lebih sejalan dengan iklim kebebasan dan demokrasi yang berkembang, sehingga birokrasi pemerintahan

diharapkan untuk mengedepankan prinsip atau nilai keterbukaan dan tanggap pada masyarakat. Artinya bahwa birokrasi pemerintahan dalam menjalankan tugasnya melayani kepentingan dan urusan masyarakat pada umumnya perlu memperhatikan aspirasi dan keinginan masyarakat serta keterlibatan masyarakat. Karena esensi demokrasi adalah kedaulatan rakyat.

Adanya pencerahan dan perhatian terhadap nilai kebebasan dan demokrasi tersebut, dalam perkembangannya birokrasi pemerintahan mulai dipengaruhi oleh nilai-nilai dalam paham atau sistem demokrasi, seperti administrasi publik yang partisipatif, yang menempatkan administrasi di tengah-tengah masyarakatnya dan tidak di atas atau terisolasi darinya (Montgomery, 1988, dalam Mariana, et.al., 2009). Pemikiran ini selain ingin menempatkan birokrasi pemerintah sebagai instrumen demokrasi, juga mencoba menggunakan birokrasi pemerintah sebagai alat untuk menampung aspirasi masyarakat. Implikasi dari pemikiran itu adalah bahwa sistem administrasi publik memiliki dimensi ruang dan wilayah yang penyelenggaraannya juga dipengaruhi oleh keterlibatan masyarakat dan lingkungannya. Kesemuanya itu menuntut reorientasi peran birokrasi pemerintahan yang condong pada upaya untuk meningkatkan desentralisasi dan makin mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Hal yang kemudian melahirkan paradigma baru gerakan administrasi publik yang disebut sebagai gerakan administrasi publik baru.

Administrasi publik baru itu ingin mengetengahkan bahwa administrasi tidak boleh bebas nilai dan harus menghayati, memperhatikan, dan mengatasi masalah-masalah sosial yang mencerminkan nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat. Terkait dengan itu, Frederickson (1999) menegaskan bahwa administrasi publik harus memasukkan aspek atau nilai pemerataan (*equity*) dan keadilan sosial (*social equity*) ke dalam konsep birokrasi pemerintah, sehingga

praktik administrasi publik tidak dapat netral, tetapi harus berpihak pada masyarakat. Agar dapat berpihak pada masyarakat maka administrasi publik baru mengubah pola pikir lama yang selama ini menghambat terciptanya keadilan sosial menuju pembaharuan pada upaya untuk mewujudkan keadilan sosial, sehingga melahirkan pemikiran-pemikiran untuk melibatkan masyarakat dalam praktik administrasi publik. Karena aspirasi, keinginan dan kebutuhan masyarakat dapat diketahui secara baik oleh pemerintah jika ruang untuk mengaspirasikan dan mengkomunikasikan hal tersebut tersedia bagi masyarakat.

Berdasarkan alasan tersebut maka partisipasi menjadi sesuatu yang penting dan dibutuhkan dalam praktik administrasi publik. Drucker (1989) menegaskan bahwa apa yang tidak dapat dilakukan lebih baik atau sama baiknya oleh masyarakat, hendaknya jangan dilakukan oleh pemerintah saja. Itu tidak berarti bahwa birokrasi pemerintah bukan harus besar atau kecil, tetapi pekerjaannya harus efisien dan efektif demi kepentingan masyarakat, yakni dengan melibatkan masyarakat. Seperti juga dikemukakan oleh Wilson (1989), birokrasi tetap diperlukan tetapi harus tidak birokratis, kaku dan tertutup, tetapi mengakomodir nilai kebebasan dan demokratis. Karena itu administrasi publik perlu pembaharuan. Upaya pembaharuan jika kita menggunakan konsep dan pemikiran Osborne dan Gaebler (1992) diistilahkan dengan "*reinventing government*" atau "menemukan kembali pemerintah" karena berbagai kegagalan birokrasi pemerintahan dengan mengedepankan gagasan *entrepreneurial government*, sehingga kemudian pengaruh *managerialisme* masuk ke dalam birokrasi pemerintahan. Tetapi, alasan sesungguhnya lahirnya konsep *reinventing government* di Selandia Baru, Inggris dan Amerika Serikat dan beberapa negara lain menurut Osborne dan Gaebler (1992) adalah karena di negara-negara tersebut terjadi ketidakpuasan

masyarakat terhadap pemerintah dan birokasinya. Khususnya di Amerika Serikat, Osborne dan Gaebler mengutip pernyataan Presiden Ronald Reagan yang melihat bahwa “*government is not the solution to our problems. Government is problem.*”

Secara teoritis, perkembangan *managerialisme* itu mulai bergerak di negara-negara seperti Inggris, USA dan New Zealand, yang kemudian lebih dikenal sebagai “*New Public Management*” (NPM). Kelahiran NPM merupakan sebuah gerakan intelektual yang pada dasarnya dalam rangka pembaharuan pengelolaan administrasi publik itu sendiri. Terkait dengan gerakan NPM ini, sesungguhnya banyak hal penting yang digagas untuk pembaharuan administrasi publik, seperti kompetisi pemerintah dan swasta dalam penyediaan pelayanan publik, insentif mekanisme pasar untuk menghilangkan patologi birokrasi, alternatif pelayanan yang lebih luas dengan mengurangi monopoli, menyediakan pelayanan publik yang responsif, dan lain-lain. Sementara doktrin yang dipergunakan adalah pemanfaatan pada manajemen yang profesional, penekanan pada indikator kinerja sebagai kriteria utama, penekanan pada kontrol output, pergeseran pelayanan pada unit-unit yang lebih kecil, penekanan kompetisi yang lebih tinggi, penekanan pada gaya sektor swasta dan penghematan serta akuntabilitas yang lebih baik dari birokrasi pemerintah dengan *desentralized management* (Acompo, 1998; Reichard, 2001).

Berbagai karakteristik mengenai NPM tersebut cenderung mengarah pada suatu ikhtiar untuk meningkatkan citra dan pengelolaan administrasi publik dengan mengadopsi dan mengaplikasi berbagai prinsip-prinsip manajemen sektor swasta untuk diterapkan ke dalam proses pengelolaan administrasi publik. Sehingga NPM dipandang sebagai pendekatan dalam administrasi publik yang menerapkan pengetahuan dan pengalaman yang diperoleh dalam dunia manajemen bisnis dan disiplin yang lain untuk memperbaiki

efisiensi, efektivitas dan kinerja pelayanan publik pada birokrasi modern (Vigoda, 2003). Sementara terkait dengan upaya untuk melibatkan peran serta masyarakat dalam kultur yang lebih egaliter dan partisipatif terlihat sangat minim atau boleh dikatakan masih gamang, meskipun telah ada nilai atau prinsip yang mengarah pada upaya untuk membuka ruang tersebut, yakni doktrin untuk menjamin adanya kinerja, akuntabilitas dan kontrol terhadap administrasi publik dengan *desentralized management* (Acompo, 1998) dan orientasi pada pelayanan publik (*public service orientation*) yang menekankan pada kualitas, misi dan nilai-nilai yang hendak dicapai oleh organisasi publik dengan memberikan perhatian yang lebih besar kepada aspirasi, kebutuhan dan partisipasi 'user' dan warga masyarakat serta akuntabilitas (Ferlie, Ashburner, Flitzgerald, dan Pettigrew, 1997).

Kekurang-seriusan NPM dalam memperhatikan nilai partisipasi dan/atau pendekatan partisipasi dalam administrasi publik, sementara lebih menekankan pengaplikasian nilai-nilai dalam sektor swasta, mendapat kritik yang cukup serius. Hal itu dikarenakan oleh pilihan terhadap pengintroduksian nilai-nilai dalam sektor swasta dinilai menyebabkan terjadinya ketimpangan dalam praktik pelayanan birokrasi pemerintah bagi masyarakat karena lebih mendahulukan kewirausahaan daripada hak-hak masyarakat sebagai pemilik kedaulatan. Orientasi NPM yang melihat masyarakat sebagai *customer* semata-mata, dianggap kurang relevan dengan prinsip-prinsip demokrasi yang ingin ditegakkan dalam reformasi birokrasi pemerintahan, terkait praktik administrasi publiknya. Sehingga lahirlah konsep baru dalam perkembangan ilmu administrasi publik, yaitu *New Public Service* (NPS) yang digagas oleh Denhardt dan Denhardt (2003).

Perbedaan yang dominan dari paradigma NPM dan NPS sebetulnya terletak pada bagaimana birokrasi pemerintahan memandang masyarakatnya. Dalam NPM, masyarakat hanya

dilihat sebagai *customer* yang harus dilayani dengan baik, sedangkan dalam NPS masyarakat dilihat sebagai *owner*, yang *empunya* negara sehingga dalam tataran negara yang demokratis dia berhak, tidak hanya dilayani dengan sebaik-baiknya akan tetapi juga menentukan jenis pelayanan, berpartisipasi dalam menyediakan pelayanan, serta mengawasi bagaimana pelayanan tersebut diberikan. Disamping itu, pendekatan NPM cenderung lebih mengaitkan negara (*state*) dengan pasar (*market*) semata. Secara eksplisit, NPM menekankan pada adanya dominasi preferensi individu terhadap penyediaan barang dan jasa publik. Padahal, diakui bahwa pemerintah yang modern, sesungguhnya bukan sekedar menyangkut upaya untuk efisiensi semata, tetapi juga mempertimbangkan sebuah relasi pertanggungjawaban (*accountability*) antara negara dan pemerintah dengan warga negaranya. Artinya, warga (*citizen*) tidak diperlakukan sebagai pelanggan dan konsumen (*customer and consumer*) tetapi lebih sebagai warga negara (*as citizen*) yang memiliki hak untuk meminta pertanggungjawaban pemerintah atas tindakan yang diambilnya atau atas kegagalan dalam melaksanakan kewajibannya. Warga negara juga memiliki hak untuk mendapatkan perlindungan akan hak-haknya, didengar suaranya, sekaligus dihargai nilai atau preferensinya.

Mempertimbangkan argumentasi di atas dan menyadari bahwa kedudukan warga negara adalah penting dalam praktik penyelenggaraan administrasi publik, serta didorong oleh dinamika perkembangan sistem pemerintahan yang demokratis, yang membawa nilai-nilai fundamental yang mendudukan warga negara sebagai pemegang kedaulatan, maka implikasi logis dari hal tersebut adalah bahwa pemerintahan harus dibangun dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*government from the people, by the people and for the people*). Dengan perkataan lain, pemerintahan harus dibangun dengan cara-cara atau nilai-nilai yang demokratis.

Semangat tersebut menginspirasi dan menjadi alasan mendasar bagi Denhardt and Denhardt (2003) untuk mengadopsi nilai tersebut dalam praktik penyelenggaraan administrasi publik bagi masyarakat. Denhardt and Denhardt mengatakan bahwa "*public servants do not deliver customer service, they deliver democracy.*" Yang jika dimaknai berarti bahwa para pegawai pemerintahan tidak bekerja untuk melayani pelanggan tetapi lebih untuk mewujudkan nilai-nilai demokrasi. Oleh karena itu, hal penting dan substansial yang perlu dipegang teguh dan menjadi perhatian utama dari para pegawai pemerintahan adalah bahwa ketika menyelenggarakan pemerintahan mereka seharusnya lebih mengutamakan pelayanan kepada masyarakat secara demokratis, yakni adil, merata, tidak diskriminatif, jujur dan akuntabel, dan bukan menjalankan pemerintahan seperti layaknya sebuah perusahaan milik swasta.

Menilik argumentasi tersebut di atas maka tuntutan bagi pemerintah dan birokrasinya adalah melakukan perubahan pendekatannya kepada masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Pendekatan yang selama ini dilakukan pemerintah dan birokrasinya yang cenderung pada penggunaan pendekatan yang bersifat *telling*, yakni suka memberi perintah dan mendikte masyarakat, diubah pendekatannya dengan menggunakan pendekatan yang bersifat *listening*, yakni mau mendengarkan keinginan dan kebutuhan masyarakat. Kemudian pemerintah dan birokrasinya yang biasanya mengutamakan pendekatan yang bersifat *steering*, yakni suka mengarahkan dan memaksakan masyarakat, diubah menjadi sebuah pendekatan yang lebih mengutamakan pendekatan yang bersifat *servicing*, yakni bahwa pemerintah dan birokrasinya harus mau merespons dan melayani apa yang menjadi kepentingan dan harapan masyarakat pada umumnya, bukan pada kepentingan pribadi, golongan atau kelompok tertentu saja. Bahkan tidak

diperkenankan bila dalam praktik penyelenggaraan administrasi publik dipergunakan gaya mengelola administrasi publik dengan menggunakan gaya *shadow democracy* menurut pandangan Walter Wey (dalam Keban, 2008). Karena gaya pengelolaan administrasi publik yang demikian itu akan membawa masyarakat pada kesengsaraan dan kemelaratan dalam kehidupannya.

4.3 Peran Administrasi publik : Perspektif Kepentingan Publik

Peran administrasi publik, seperti yang dikatakan Cleveland (dalam Keban, 2008) bahwa “peran administrasi publik sangat vital dalam membantu memberdayakan masyarakat dan menciptakan demokrasi.” Artinya bahwa administrasi publik yang orientasinya adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat harusnya memberikan kemanfaatannya bagi masyarakat. Untuk mencapai hal tersebut maka pemerintah dalam mengelola administrasi publik perlu melakukan peningkatan profesionalismenya, menerapkan teknik efisiensi dan efektivitasnya, dan lebih sempurna lagi jika pemerintah dapat mencerahkan masyarakat untuk menerima dan menjalankan sebagian dari tanggung jawab administrasi publik, sehingga terwujud apa yang dikonseptualisasikan oleh Cleveland (dalam Martin, 1989) sebagai *organized democracy*.

Sebuah konsep yang sejalan dengan gagasan yang dikemukakan oleh Denhardt and Denhardt (2003) yang melihat bahwa administrasi publik, melalui pegawainya berperan memberikan atau menciptakan demokrasi. Bahkan menurut gagasan Rondinelli (2007) peran pemerintah harus diarahkan pada upaya untuk melayani masyarakat guna mencapai *democratic governance* yang antara lain dilakukan dengan pendekatan partisipasi dan pemberdayaan bagi masyarakat. Dengan orientasi pengelolaan administrasi publik

yang demikian itu, maka pemerintah dan birokrasinya yang modern dan demokratis adalah pemerintahan yang dijalankan dengan menyertakan partisipasi *stakeholders*, yaitu aktor-aktor di luar pemerintah dan birokrasinya, baik itu sektor swasta maupun masyarakat untuk terlibat aktif dalam tata kelola penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai tujuan-tujuannya, secara khusus bagi kemaslahatan masyarakat.

Para *stakeholders* tersebut terlibat secara aktif bahkan proaktif untuk memikirkan, memutuskan, mengimplementasikan sekaligus mengawasi dan menilai serta menentukan kinerja pemerintah dan birokrasinya. Melalui proses tersebut, pada akhirnya dapat melahirkan sebuah ruang yang cukup luas dan sama untuk saling melengkapi guna masing-masing *stakeholders* menetapkan *voice* dan *choiceny* untuk kepentingan publik yang merupakan tujuan kegiatan administrasi publik. Nuansa tersebut diasumsikan akan membawa atau menghasilkan sebuah perasaan saling memahami, saling memberi dan menerima, serta saling bertanggung jawab atas berbagai kegiatan dalam administrasi publik. Dengan demikian, pada akhirnya tugas pemerintah dan birokrasinya akan menjadi lebih ringan, lebih mudah dan lebih terfokus karena didukung oleh berbagai pihak yang merupakan bagian yang tak terpisahkan dalam tata kelola pemerintahan dan negara. Sehingga pemerintah dan birokrasinya tidak perlu lagi mendominasi semua kekuasaan yang harus dijalankan semata-mata melalui sistem atau mekanisme kontrol dan perintah (*command and control mechanism*).

Melalui kondisi yang demikian itu maka pemerintah dan birokrasinya akan lebih terarah pada tugas utamanya melaksanakan tanggungjawab untuk melayani dan memberdayakan masyarakat. Dengan demikian, pemerintah dan birokrasinya akan menjadi lebih terfokus, dan pada akhirnya bermuara pada terciptanya pemerintahan yang efektif dan efisien serta berkinerja lebih baik. Bahkan lebih daripada

itu, bahwa melalui cara atau pendekatan yang melibatkan secara aktif berbagai *stakeholders*, terutama masyarakat sebagai pemegang kedaulatan, dapat dipastikan bahwa rakyat menjadi merasa “dimanusiakan” atau dihargai sehingga pemerintah dan birokrasinya akan benar-benar menjadi milik rakyat. Hal tersebut senada dengan pemikiran Denhardt dan Denhardt (2003) yang mengatakan bahwa “...with the citizens at the forefront, the emphasis should not be placed on either steering or rowing the governmental boat, but rather on building public institutions marked by integrity and responsiveness.” Yang dimaknai bahwa dengan menempatkan warga negara di posisi paling depan, berarti bahwa beban pada pemerintah akan berkurang untuk mengarahkan atau menjalankan sendiri tugas-tugas pemerintahan, melainkan diletakkan pada upaya membangun institusi publik yang sarat dengan nilai integritas dan responsivitas. Artinya bahwa begitu pentingnya posisi masyarakat maka sudah menjadi kewajiban pemerintah untuk meletakkan mereka dalam penyelenggaraan pemerintahan bukan sebagai obyek semata, tetapi sebagai subyek yang berada di baris depan untuk mengarahkan dan menjalankan pemerintahan.

Penekanan seperti ini dicetuskan oleh Denhardt and Denhardt (2003) untuk mengingatkan kita kembali bahwa tujuan kegiatan administrasi publik adalah untuk kepentingan publik. Dalam hali ini, supaya pemerintah dan birokrasinya dapat mengetahui sesungguhnya kepentingan publik tersebut maka administrasi publik perlu dijalankan secara demokratis. Artinya, bahwa pemerintah dan birokrasinya harus memberi ruang untuk masyarakat mengekspresikan aspirasi dan kebutuhannya. Sebab jika tidak demikian maka apa yang dikerjakan oleh pemerintah dan birokrasinya seringkali tidak sejalan dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu, Denhardt dan Denhardt (2003) menegaskan bahwa kepentingan publik harus didefinisikan sebagai *shared values*,

yaitu nilai-nilai yang disepakati bersama oleh masyarakat bukan oleh elite tertentu karena pada titik ini, idealitas kepentingan publik itu dapat terwujud sesuai harapan dan kebutuhan mereka.

Persoalan kemudian bahwa idealitas kepentingan publik itu tidak dapat terwujud atau melahirkan masalah dalam implementasinya. Itu dikarenakan secara operasional terformulasikan melalui suatu proses yang seringkali tidak mencerminkan aspirasi atau kepentingan publik itu sendiri. Tidak jarang kita temui dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, kepentingan publik itu merupakan cerminan dari kepentingan para wakil rakyat, pengambil keputusan dan/atau para pemilik modal. Alhasil, institusi-institusi publik seringkali dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan mengatasnamakan kepentingan publik ketika mereka hendak memutuskan sesuatu, tetapi yang sesungguhnya terjadi lebih karena didorong oleh kepentingan mereka sendiri dan tekanan pihak-pihak tertentu. Sehingga pada tataran inilah, persoalan belum optimalnya upaya untuk mensejahterakan masyarakat dimulai. Oleh karena itu, Denhardt and Denhardt (2003) menegaskan bahwa *government shouldn't be run like a business, it should be run like a democracy*. Yang dimaknai sebagai pemerintah seharusnya tidak dijalankan seperti layaknya sebuah perusahaan tetapi harus dijalankan lebih untuk melayani masyarakat secara demokratis.

Orientasi pemikiran Denhardt and Denhardt (2003) yang tertuju pada penciptaan administrasi publik yang partisipatif dan demokratis, yang lebih dikenal sebagai NPS tersebut adalah sesuatu yang logis terjadi karena bila mencermati landasan teori yang mendasari terbangunnya paradigma NPS merupakan teori-teori yang menekankan nilai-nilai demokratis dan partisipasi warga negara. Teori yang dimaksud adalah pertama, *theories of democraticcitizenship*; kedua, *models of community and civil society*; ketiga, *organizational humanisme*

and the new public administration; dan keempat, *post-modern public administration*. Dalam bingkai *theories of democratic citizenship*, warga negara tidak dipandang hanya status legalnya, yakni hak dan kewajibannya saja, tetapi juga dari *responsibility*-nya terhadap berbagai persoalan yang terkait dengan berbagai isu yang ada dalam dinamika kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara karena masyarakat merupakan bagian bahkan menjadi unsur fundamental dalam sebuah negara atau komunitas politik. Dalam posisi yang demikian itu maka sudah menjadi keharusan bagi masyarakat untuk terlibat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, bukan untuk memenangkan kepentingan dirinya sendiri dan/atau golongannya, tetapi demi kepentingan masyarakat banyak. Dan tugas pemerintah dan birokrasinya dalam konteks ini adalah melakukan pemberdayaan bagi masyarakat agar dapat menjalankan perannya seoptimal mungkin dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Sementara dalam kerangka teori *models of community and civil society* ditandaskan bahwa dengan berbagai fenomena yang muncul dalam masyarakat yang menunjukkan bahwa adanya kemerosotan nilai-nilai sosial bahkan termarginalisasinya masyarakat sebagai dampak dari adanya berbagai paham seperti individualisme, kapitalisme, kemajuan teknologi dan keinginan masyarakat itu sendiri untuk menjadi masyarakat yang lebih *human*, maka teori ini menekankan perlu adanya visi “kebaikan bersama” (*pro bono publico*) yang menjadikan sebuah sistem sosial dapat menjadi lebih hidup dan berperan lebih baik. Dalam kerangka tersebut, nilai-nilai yang perlu dikembangkan dalam komunitas masyarakat adalah kepedulian, rasa percaya, kerjasama yang terikat kuat oleh sebuah sistem yang efektif, dimana dikehendaki agar pemerintah dan birokrasinya berperan penting dalam membangun komunitas dan *civil society* yang kuat yang mendorong masyarakat untuk dapat berpartisipasi aktif dalam proses penyelenggaraan pemerintahan.

Sedangkan terkait dengan *organizational humanisme and the new public administration*, orientasi teori ini sesungguhnya merupakan sebuah bentuk kritik terhadap penerapan pendekatan hirarki tradisional yang membatasi perilaku manusia dengan mengutamakan mekanisme kontrol dan perintah. Untuk menjadi organisasi publik yang efektif dan efisien dan berpihak kepada masyarakat, maka perlu dilakukan pereduksian mekanisme kontrol dan perintah, dan memberikan ruang yang besar bagi partisipasi semua pihak, baik yang ada di dalam organisasi maupun di luar organisasi publik. Selain itu, teori ini mengedepankan beberapa nilai yang perlu diintroduksi oleh organisasi publik, yakni: keadilan, persamaan, kejujuran, kepekaan, tanggung jawab dan sebagainya. Nilai-nilai tersebut dianjurkan untuk diaktualisasikan secara tepat dan benar dalam organisasi publik, jika menghendaki organisasi publik yang humanistik dan berpihak pada masyarakat.

Semangat yang dibawa oleh NPS sebagaimana diuraikan sebelumnya, pada dasarnya tidak jauh berbeda dengan tuntutan perlunya diwujudkan *participatory governance* atau *democratic governance* yang terus menguat dan telah menjadi paradigma baru administrasi publik di masyarakat global dewasa ini (Dwiyanto, 2004). Perubahan itu sebetulnya diawali dari adanya pergeseran-pergeseran pemikiran dalam memandang peran pemerintah dan birokrasinya dalam proses penyelenggaraan negara. Pemerintah telah dipandang sebagai bukan aktor yang dominan dan mendominasi keseluruhan aktivitas penyelenggaraan negara dalam melayani kepentingan publik. Hal itu dapat terlihat juga dalam pergeseran paradigma yang dielaborasi sebelumnya.

4.4 Governance : Perspektif Administrasi Publik

Perubahan *government* menuju *governance* dalam perkembangan menjadikan sebuah paradigma baru dalam administrasi public, bahwa urusan dan kepentingan publik bukan merupakan urusan pemerintah semata tetapi juga urusan pihak non pemerintah dan masyarakat itu sendiri. Donald Kettl (2002) berpandangan bahwa tantangan yang dihadapi oleh birokrasi pemerintahan (Amerika) adalah yang berkenaan dengan kapasitas, yaitu mengembangkan sistem dan sumber daya manusia yang mampu mengintegrasikan kolaborasi baru (*new collaboratives*), dengan membangun sistem horisontal, untuk mereduksi dominasi sistem tradisional yang vertikal, sistem fungsional dan terspesialisasi yang terus-menerus mendominasi birokrasi. Demikian juga Agranoff dan McGuire (2003) dan Box (1998) sependapat bahwa pemerintah harus memadukan kapasitas yang dimilikinya dengan kapasitas pihak lain seperti warganegara (*citizens*) dan berbagai aktor non pemerintah agar menjadi efektif dalam memecahkan rumitnya masalah publik yang sudah berlangsung lama. Hal senada disampaikan oleh Giddens (1998) bahwa reformasi terhadap tata penyelenggaraan pelayanan publik dan pembangunan hendaknya lebih diarahkan pada upaya membangun *governance* dari pada sekedar *government*.

Menyimak semangat dan nuansa substansi dari paradigma *governance* tersebut, tergambar jelas bahwa tata kelola pemerintahan itu perlu dilakukan dengan bentuk kerjasama dan kolaborasi yang saling melengkapi, sinergi dan saling mendukung. Sehingga pada konteks itulah nilai atau pendekatan partisipasi menjadi hal yang penting untuk dilakukan dalam tata kelola pemerintahan. Keterlibatan semua pihak selain pemerintah menjadi keniscayaan yang perlu dibangun dalam tata kelola pemerintahan. Artinya

bahwa dalam kacamata paradigma *governance*, pemerintah hanya menjadi salah satu aktor dan tidak selalu menjadi aktor yang paling menentukan bahkan mendominasi.

Implikasinya, peran pemerintah dan birokrasinya sebagai pembangun dan penyedia jasa pelayanan publik akan bergeser menjadi institusi pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di lingkungan komunitas atau masyarakat dan sektor swasta untuk ikut berperan serta (partisipasi) melakukan upaya tersebut. Tetapi sesungguhnya, dalam perspektif *governance*, tuntutan perubahan peran pemerintah dan birokrasinya juga berarti pula tuntutan perubahan peran dari warga negara itu sendiri, yakni tuntutan yang lebih besar kepada warga negara untuk berdaya, mengurus dirinya sendiri, berpartisipasi dan memonitor akuntabilitas pemerintah dan birokrasinya. Singkat kata, idealitas untuk mewujudkan *governance* yang baik, antara pemerintah dan masyarakat, dapat terjadi apabila dua pihak yang memiliki kapasitas harus saling mendukung dan melengkapi. Warga negara harus menampilkan sikap dan perilaku yang bertanggungjawab, aktif, berpartisipasi dan memiliki kesadaran. Sementara pemerintah dan birokrasinya harus menampilkan karakteristik pemerintahan yang terbuka, tanggap, mau mendengar dan mau melibatkan (inklusif). Inilah filosofi mendasar dari bangunan administrasi publik menurut perspektif *governance* dalam mengatur dan mengelola urusan atau kepentingan publik.

Menurut gagasan ADB (dalam Sumarto, 2009) *governance* agar dapat menjadi baik atau dikonseptualisasikan sebagai *good governance*, maka beberapa elemen utama berikut perlu diperhatikan, yakni: *accountability*, *participation*, *predictability* dan *transparency*. UNDP lebih jauh menegaskan bahwa karakteristik *good governance*, yaitu mengikutsertakan semua, transparan dan tanggung jawab, efektif dan adil, menjamin adanya supremasi hukum, menjamin bahwa prioritas-prioritas

politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsensus masyarakat, serta memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan. Lengkapnya sebagaimana dituangkan oleh Rondinelli (2007) dalam tulisannya, sebagai berikut: (1) *Participation*, yaitu bahwa semua orang harus diberikan kesempatan untuk bersuara dalam pengambilan keputusan baik langsung maupun melalui institusi perantara yang mewakili kepentingannya. (2) *Rule of law*, yang dimaknai bahwa aturan hukum harus adil dan ditegakkan tanpa pandang bulu, termasuk hukum yang mengatur hak asasi manusia. (3) *Transparency*, yakni adanya keterbukaan yang dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi. Artinya berbagai proses, institusi dan informasi harus dapat diakses oleh semua pihak yang berkepentingan. Dengan perkataan lain bahwa segala informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik dapat diperoleh secara langsung dan tepat waktu bagi yang membutuhkan. (4) *Responsiveness*, artinya bahwa institusi-institusi publik dan prosesnya yang ada harus diarahkan untuk melayani para pemangku kepentingan atau *stakeholders*. Yang diinterpretasi lebih jauh bermakna bahwa institusi-institusi publik harus cepat dan tanggap dalam melayani pemangku kepentingan. (5) *Consensus orientation*, yang dimaknai bahwa upaya untuk memecahkan persoalan atau urusan publik harus dilakukan melalui suatu proses mediasi yang mengarah pada suatu konsensus bersama dan konsensus tersebut harus didasarkan pada kepentingan umum atau berorientasi pada kepentingan masyarakat yang lebih luas serta diharapkan untuk patuh pada kebijakan dan prosedur yang benar. (6) *Equity*, yang dimaknai bahwa semua individu atau warga negara memiliki kesempatan yang sama untuk memperbaiki dan mempertahankan kesejahteraannya serta keadilan. (7) *Efficiency and effectiveness*, bahwa institusi-institusi publik dalam pengelolaan sumber daya publik yang

ada harus dilakukan secara berdaya guna dan berhasil guna (*best use*). (8) *Accountability*, dimaknai bahwa para pengambil keputusan di institusi publik, sektor publik, dan organisasi masyarakat madani (*civil society*) harus mampu mempertanggungjawabkan apa yang dilakukan dan diputuskan kepada publik sekaligus kepada pemangku kepentingan. (9) *Strategic vision*, bahwa para pemimpin dan masyarakat publik harus memiliki perspektif yang luas dan jangka panjang terhadap pembangunan manusia, dengan memperhatikan latar belakang sejarah, dan kompleksitas sosial-budaya.

Disamping berbagai prinsip dan/atau nilai yang harus dipertimbangkan dalam upaya menciptakan *good governance*, tiga domain utama dalam perspektif *governance* diharuskan juga menjalankan berbagai peran sehingga interaksi dan dinamika partisipasi di antara mereka dapat berjalan baik, yakni *pertama*, untuk negara (*state*), peran yang diharapkan agar berorientasi pada penciptaan sumber daya manusia yang berkualitas dan berkesinambungan dengan mengintegrasikan upaya tersebut dengan dinamika kehidupan sosial, ekonomi dan perlindungan lingkungan, disertai juga dengan upaya melindungi masyarakat dari kerentanan, menciptakan komitmen politik, menyediakan infrastruktur, melakukan desentralisasi dan demokratisasi pemerintahan, memperkuat finansial dan kapasitas administrasi pemerintah lokal. Selain itu, institusi pemerintah perlu juga memberdayakan masyarakat dengan memberikan layanan untuk semua dan menjamin adanya peluang atau akses yang sama dan adil, baik dalam bidang sosial, ekonomi dan politik bagi semua masyarakat. Semua peran tersebut akan tercapai apabila institusi pemerintahan juga terbangun suatu kondisi yang kondusif, dalam hal sistem dan proses legislasi dan yudisial yang tepat, legal, terpercaya dan efektif.

Kedua, untuk pihak sektor swasta (*private sector*), diharapkan agar dapat berperan untuk menciptakan kondisi pasar yang kondusif bagi peningkatan produksi barang dan jasa. Sehingga proses pembangunan bagi masyarakat dapat berjalan dengan baik dan upaya untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat dapat lebih terjamin. *Ketiga*, untuk pihak masyarakat (*civil society*) harapan kepada mereka adalah bahwa masyarakat dapat mampu atau berdaya dalam mengurus dan mengelola berbagai permasalahan yang dihadapinya, sehingga kebergantungannya kepada pemerintah dan pihak swasta bisa diminimalisir. Selain itu, keberdayaan masyarakat juga dapat menjadikan mereka mampu untuk berinteraksi atau menjalin kerjasama dengan pihak swasta dan pemerintah, disamping mampu memfasilitasi dan memobilisasi berbagai kelompok di dalam lingkungan masyarakat itu sendiri untuk terlibat dalam aktivitas sosial, politik dan ekonomi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Terkait dengan poin ini maka masyarakat juga diharapkan untuk membangun organisasi masyarakat sipil yang baik dan profesional agar dapat menyalurkan partisipasi publik untuk mempengaruhi proses kebijakan publik dan proses pembangunan itu sendiri. Akhirnya dengan kondisi masyarakat sipil yang demikian itu, maka harapan terakhir bagi mereka adalah bisa menjadi aktor untuk melakukan *check and balances* terhadap kekuatan negara dan swasta yang merupakan unsur utama juga dalam perspektif *governance*.

Jadi, jika menyimak gagasan yang dikemukakan beberapa pakar dalam buku dan tulisannya yang telah dielaborasi panjang lebar di atas, kita kemudian dapat mensarikan bahwa pendekatan *governance* dalam ilmu administrasi publik merupakan suatu proses manajemen pemerintahan dalam mengelola sumber daya, termasuk sumber daya manusia, sumberdaya sosial dan sumber daya alam serta urusan dan persoalan publik dengan melibatkan seluruh *stakeholders*

dalam domain pemerintah, swasta dan masyarakat sipil yang bersifat dinamis dan berkesinambungan dengan menempatkan prinsip-prinsip atau nilai-nilai penting seperti akuntabilitas, transparansi dan partisipasi dalam setiap proses penyelenggaraan pemerintahan dan negara. Dengan penyimpulan tersebut, pada titik ini kita semakin tegas dan jelas melihat bahwa nilai partisipasi dan pendekatan partisipasi dalam administrasi publik adalah sesuatu yang semakin dituntut dan penting untuk diintroduksi, diaplikasikan dan diaktualisasikan dalam praktik penyelenggaraan administrasi publik guna mengurus dan mengelola urusan dan kepentingan publik. Sehingga tidak heran apabila kemudian dalam perkembangan-perkembangan tulisan dan/atau buku yang dituangkan oleh beberapa pakar administrasi publik belakangan ini melihat bahwa telah terjadi dinamika pergeseran makna (*meaning*) atau pemaknaan terhadap administrasi publik itu sendiri, seperti yang dituangkan oleh Keban (2008, 4-5) berikut: “Variasi makna administrasi publik dapat dilihat dari persepsi orang tentang kata “administrasi publik” itu sendiri. Ada yang menterjemahkan administrasi publik sebagai *administration of public* atau administrasi dari publik, ada yang *administration for public* atau administrasi untuk publik, bahkan ada yang melihatnya sebagai *administration by public* atau administrasi oleh publik. Variasi terjemahan tersebut menarik karena dapat menunjukkan suatu rentangan kemajuan administrasi publik mulai dari administrasi publik yang berparadigma tidak demokratis sampai yang paling demokratis, atau dari yang tidak memperhatikan aspek pemberdayaan masyarakat sampai ke yang benar-benar memperhatikan pemberdayaan masyarakat. Istilah *administration of public* menunjukkan bagaimana pemerintah berperanan sebagai agen tunggal yang berkuasa atau sebagai regulator, yang aktif dan selalu berinisiatif dalam mengatur atau mengambil langkah dan prakarsa, yang menurut

mereka penting atau baik untuk masyarakat karena diasumsikan bahwa masyarakat adalah pihak yang pasif, kurang mampu, dan harus tunduk dan menerima apa saja yang diatur oleh pemerintah. Kemudian istilah *administration for public* menunjukkan suatu konteks yang lebih maju dari yang pertama, yaitu pemerintah lebih berperan dalam mengemban misi pemberian pelayanan publik (*service provider*). Dalam konteks ini diasumsikan bahwa pemerintah lebih responsif atau tanggap terhadap apa yang dibutuhkan masyarakat dan lebih mengetahui cara terbaik untuk memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. Meskipun kebutuhan publik merupakan sasaran utama kegiatan pemerintah namun pemerintah tidak berupaya memberdayakan publik. Selanjutnya, istilah *administration by public* merupakan suatu konsepsi yang sangat berorientasi kepada pemberdayaan masyarakat, lebih mengutamakan kemandirian dan kemampuan masyarakat karena pemerintah memberikan kesempatan untuk itu. Dalam hal ini, kegiatan pemerintah lebih mengarah pada “*empowerment*” yaitu pemerintah yang berupaya memfasilitasi masyarakat agar mampu mengatur hidupnya tanpa harus sepenuhnya tergantung terus menerus kepada pemerintah. Akibatnya, masyarakat dapat memiliki tingkat partisipasi yang tinggi, mulai dari pemenuhan kebutuhan sampai pada pelaksanaan dan penilaian hasil, sementara pemerintah lebih memainkan perannya sebagai fasilitator, dan dapat memfokuskan diri pada urusan- urusan negara yang bersifat strategis.”

Pandangan senada juga diungkapkan oleh Warsito dalam orasi ilmiah pengukuhan guru besarnya, yang berjudul: “Administrasi Publik Indonesia di Era Demokratisasi Lokal Bagaimana Semangat Kompatibilitas Menjiwai Budaya Birokrasi” berikut: “Dalam perkembangan konsep Ilmu Administrasi Negara, maka telah terjadi pergeseran titik tekan dari *Administration of Public* di mana negara sebagai agen

tunggal implementasi fungsi negara/pemerintahan; *Administration for Public* yang menekankan fungsi negara/pemerintahan yang bertugas dalam *public services*; ke *Administration by Public* yang berorientasi bahwa *public demand are differentiated*, dalam arti fungsi negara/pemerintah hanyalah sebagai fasilitator, katalisator yang bertitik tekan pada *putting the customers in the driver seat*. Di mana determinasi negara/pemerintah tidak lagi merupakan faktor atau aktor utama atau sebagai *driving forces*.” (dalam Thoha, 2008, 52)

Mengacu pada pergeseran pemaknaan terhadap administrasi publik sebagaimana dituangkan di atas, dapat diketahui bahwa dalam studi administrasi publik dewasa ini kecenderungan yang diharapkan adalah adanya keterlibatan aktif dari masyarakat dalam penyelenggaraan administrasi publik. Bahkan dalam persepsi atau gagasan Goodsell (2006), administrasi publik dilihat sebagai suatu upaya menghasilkan *integrated public governance*, dimana semua pihak yang terlibat dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat diintegrasikan berdasarkan nilai legalitas, efisiensi, efektivitas, keadilan, keterandalan, transparansi, integritas dan partisipasi atau keterlibatan berbagai pihak agar dapat mencapai kehidupan yang lebih demokratis, bahkan lebih dari itu yakni menjadi modal utama terwujudnya kepercayaan publik (*public trust*) kepada pemerintah dan birokrasinya, sehingga pada akhirnya pemerintah lebih efektif untuk menjamin terwujudnya kesejahteraan dan kebaikan bersama.

Sebagaimana dikatakan Ford Foundation, salah satu lembaga yang menjadi pionir program *governance*, “pemerintah yang efektif bergantung pada legitimasi yang diperoleh dari *partisipasi berbasis luas*, keadilan dan akuntabilitas.” (Sumarto: 2009, 5). Lebih spesifik lagi ditegaskan oleh Wamsley dan Wolf (1996) bahwa partisipasi masyarakat dalam administrasi publik merupakan hal yang

penting diaplikasikan dalam pemerintahan yang demokratis (*democratic government*). Adapun, administrasi publik yang demokratis berkaitan dengan bagaimana mentransformasikan warga dari obyek menjadi subyek, dari warga sebagai pemilih, konstituen atau klien menjadi warga sebagai pemilih, konstituen, klien dan partner (Sossin:2002;2). Sebagai subyek berarti warga menjadi *stakeholders* dan aktor dalam proses administrasi publik, sedangkan sebagai obyek maka warga cenderung menjadi konstituen dan *marginal* atau *outside*. Selain itu, mentransformasi warga dari obyek menjadi subyek berarti menempatkan warga sebagai fokus dan sebagai *stakeholders* dan itu penting karena "*citizens are the heart of democracy*", sejalan dengan hakikat demokrasi yang didefinisikan sebagai *government of the people, by the people, for the people*.

Pemaknaan tersebut jika dibawa kedalam konteks administrasi publik maka administrasi publik demokratis dapat didefinisikan sebagai tindakan atau usaha administrator (birokrat) publik untuk memfasilitasi dan mengakomodasi partisipasi, responsivitas, transparansi dan akuntabilitas dalam proses administrasi, seperti yang dikemukakan oleh Rosenbloom (2005)⁹ bahwa administrasi publik yang demokratis adalah administrasi publik yang mengakomodir nilai-nilai yang inheren dalam demokrasi untuk dibawa kedalam proses dan praktik administrasi publik. Bagaimana menggambarkan argumentasi tersebut, tulisan Little (1996) dalam bukunya "*Thinking Government: Bringing Democratic Awareness to Public Administration*", sangat gamblang dijelaskan bagi kita untuk memaknainya. Ia menandakan bahwa konsepsi *democratic public administration* secara filosofis mengakomodir tiga nilai penting dalam demokrasi, yakni *government of the people* berarti pemerintahan masyarakat akan membawa legitimasi bagi administrasi publik, *government by people* berarti bahwa pemerintahan masyarakat

harus menjamin adanya representasi administrasi publik dan akuntabilitas administrasi publik terhadap masyarakat, dan *government for the people* bermakna bahwa administrasi publik akan benar-benar menjalankan kepentingan publik, bukan kepentingan birokrasi.

4.5 Penutup

Menyimak rangkaian elaborasi yang dipaparkan, terlihat bahwa perspektif Ilmu Administrasi negara dapat ditelusuri dari pergeseran dan pemaknaan terhadap paradigma dalam Ilmu Administrasi Publik. Pergeseran paradigma tersebut diakui, dalam tataran praktis pun, memiliki implikasi nyata terhadap praktik penyelenggaraan administrasi publik untuk mendukung penguatan kapasitas birokrasi pemerintahan dalam melakukan perubahan guna menjalankan perubahan *government* menuju *governance* bagi kesejahteraan masyarakat. Hal itu bertujuan untuk memotret sejauhmana pengaplikasian nilai dan pendekatan *governance* dalam mengatur dan mengurus urusan atau persoalan publik (*public affairs*) yang menjadi paradigma administrasi publik. Artinya, *Governance* memperkenalkan pandangan baru dalam pengelolaan negara terutama menyangkut proses pengambilan keputusan dalam penyelenggaraan pemerintahan atau negara, dimana negara atau pemerintahan bukan satu-satunya actor, namun ada *multi-stakeholder* yaitu sektor *private* dan *civil society*, bahkan ketiga nya tersebut menduduki kedudukan yang sederajat.

Meskipun *governance* sangat dipengaruhi oleh ide demokrasi liberal dan kapitalisme global dan banyak dikritik karena memiliki kelemahan mendasar yaitu belum menyediakan formula yang tepat untuk memecahkan persoalan mengenai negara. Namun demikian, saat ini sepertinya ide *governance* ini telah menjadi paradigma tersendiri di dalam khasanah pemikiran ilmu administrasi publik dan perubahan manajemen pemerintahan termutakhir. Bahkan lembaga-lembaga internasional seperti World Bank, UNDP, IMF, dan United Nations telah menjadikan ide ini sebagai jargon yang efektif dalam mensosialisasikan dan menerapkan kebijakan-kebijakannya, terutama di dunia sedang berkembang.

DAFTAR PUSTAKA

- Box, Richard C. 1998. *Citizen Governance*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Davis, Glyn and Michael Keating. 2000. *The Future of Governance*. Australia: Allen & Ulwin.
- Denhardt, J.V. and R.B.Denhardt. 2003. *The New Public Service: Serving Not Steering*. New York: M.E.Sharpe.
- Ferlie, E., A.Pettigrew, L. Ashburner and L.Flitzgerald. 1996. *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Frederickson, H.G. 1999. *The Spirit of Public Administration*. San Fransisco: The Jossey-Bass Public Administration Series.
- Little, Jhon H. 1996. *Thingking Government: Bringing Democratic Awareness to Public Administration*. Dalam Gary L. Wamsley and James F.Wolf (Ed). *Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*. Thousand Oaks, California: Sage Publications
- Martin, D.W. 1989. *The Guide to The Foundations of Public Administration*. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Muluk, Khairul. 2007. *Menggugat Partisipasi Publik dalam Pemerintahan Daerah: Sebuah Kajian Administrasi Publik dengan Pendekatan Berpikir Sistem*. Malang: Lembaga Penerbitan dan Dokumentasi FIA-Unibraw.
- Osborne, D. & Gaebler, T. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Harvard University Press.
- Rosenbloom, D.H., & R.S. Kravchuk. 2005. *Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in The Public Sector* (Six edition). Singapore: McGraw Hill.
- Santoso, Priyo Budi. 1993. *Birokrasi Pemerintah Orde Baru: Perspektif Kultural dan Struktural*. Jakarta: Rajawali Press.

- Simmons, Robert H. and Dvorin, Eugene P. 1977. *Public Administration: Value, Policy and Change*. Washington, DC: Alfred Publishing Co. Inc.
- Steifel, M. and Woelfe, M. 1994. *A Voice for the Excluded: Popular Participation in Development, Utopia or Necessity?* London: Zed Books.
- Sukardi, A. 2009. *Partisipatory Governance dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*. Yogyakarta: LaksBang PRESSindo
- Sumarto, Hetifah Sj. 2009. *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance: 20 Prakarsa Inovasi dan Partisipasi di Indonesia*. Edisi Kedua. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
- Vigoda, E. 2003. *New Public Management*. Dalam Jack Rabin (ed), *Encyclopedia of Public*
 Jurnal dan Artikel:
- Agranoff, Robert, and Michael McGuire. 1998. "Multi- Network Management: Collaboration and The Hollow State", dalam *Journal of Public Administration Research and Theory* 1 pp. 67-91.
- Dwiyanto, Agus. 2004. *Reorientasi Ilmu Administrasi Publik: Dari Government ke Governance*. Pidato Pengukuhan Guru Besar UGM
- Prasojo, Eko. 2009. *Pergeseran dan Pengadopsian Paradigma Administrasi Negara dalam Kurikulum*. Makalah dalam acara Diskusi Terbatas di STIA LAN Bandung.
- Rondinelli, D.A. 2007. "Government Serving People: The Changing Role of Public Administration in Democratic Governance", dalam *Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens*. New York: United Nations: Economic and Social Affairs.
- Sciller, Jim. 2009. "Belajar Berpartisipasi". Dalam Hetifah Sj. Sumarto. *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance: 20 Prakarsa Inovasi dan Partisipasi di Indonesia*. Edisi Kedua, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

BAB 5

KONSEP DAN APLIKASI *GOOD GOVERNANCE*

Oleh Imas Sumiati

5.1 Pendahuluan

Penerapan *good governance* merupakan kebutuhan mutlak mayoritas rakyat demi terciptanya suatu sistem politik pemerintahan yang lebih berpihak kepada kepentingan rakyat sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi secara universal. Hal ini dapat pula menjadi faktor pendorong terwujudnya *political governance* yang menghendaki bahwa berbagai proses pemerintahan baik itu dari segi proses perumusan kebijakan publik, penyelenggaraan pembangunan, pelaksanaan birokrasi publik pemerintahan agar berjalan secara transparan, efektif dan efisien untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Era globalisasi yang ditandai dengan semakin terbukanya arus informasi, komunikasi dan transportasi, komunikasi dan transportasi antar Negara di dunia, menuntut suatu Negara untuk memprakondisikan dirinya dengan melakukan upaya pemberdayaan (*empowering*) dan reformasi total atas kehidupan politik dan pemerintahan, hukum, ekonomi, sosial, budaya, dan pertahanan serta keamanan nasional. Dalam kondisi persaingan bebas di era globalisasi, peran pemerintah mengalami pergeseran, dalam arti bahwa pemerintah sudah tidak lagi menjalankan peran secara dominan dalam berbagai aktivitas Negara melainkan hanya sebagai fasilitator bagi kelancaran arus perdagangan dan persaingan bebas.

Dalam perspektif Otonomi Daerah, khususnya di Indonesia, penerapan *Good governance* merupakan suatu urgensi dalam upaya mewujudkan pemerintahan daerah atau *local governance* yang efektif, efisien, mandiri serta bebas korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Hal ini didukung pula dengan berlakunya UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang pemerintahan Daerah yang akan memberikan peluang lebih besar bagi terlaksananya asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan; serta prinsip-prinsip Otonomi Daerah sehingga pemerintah daerah mampu menyelenggarakan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat (*publik services*) secara optimal dan tidak terlalu bergantung lagi kepada pemerintah pusat (sentralistik) sebagaimana era pemerintahan sebelumnya.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, aparatur pemerintah merupakan salah satu faktor penting yang memegang kendali proses berlangsungnya *good governance*. Keterlibatan aparatur pemerintah dalam mendukung keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan sangat ditentukan antara lain oleh pemahaman terhadap konsep tata pemerintahan yang baik serta pengamalannya yang sangat terkait dengan birokrasi dan manajemen birokrasi pemerintah.

Di era pemerintahan modern dewasa ini, fungsi pokok birokrasi dalam Negara adalah menjamin terselenggaranya kehidupan Negara dan menjadi alat rakyat/masyarakat dalam mencapai tujuan ideal suatu Negara (Budi Setiono, 2002:72). Dalam konteks tersebut birokrasi pemerintah setidaknya memiliki tiga tugas pokok (Dwipayana 2003:65) yakni: pertama, fungsi pelayanan publik (*publik services*) yang bersifat rutin kepada masyarakat, seperti memberikan pelayanan perijinan, pembuatan *document*, perlindungan, pemeliharaan fasilitas umum, pemeliharaan kesehatan, dan jaminan keamanan bagi penduduk. Kenyataan fungsi birokrasi pemerintah di daerah ini belum berjalan sebagaimana mestinya

5.2 Konsep *Good Governance*

Good governance pada dasarnya adalah suatu konsep yang mengacu kepada proses pencapaian keputusan dan pelaksanaannya yang dapat dipertanggungjawabkan secara bersama. Sejalan dengan prinsip demokrasi yang lebih efisien pencegahan korupsi baik secara politik maupun administrasi. Untuk mencapai pemerintahan yang baik perlu adanya konsep *Good Governance*, diantaranya:

1. Tata pemerintahan yang berwawasan ke depan (visi strategis)
Semua kegiatan pemerintah di berbagai bidang dan tingkatan seharusnya didasarkan pada visi dan misi yang jelas dan jangka waktu pencapaiannya serta dilengkapi strategi implementasi yang tepat sasaran, manfaat dan berkesinambungan.
2. Tata pemerintahan yang bersifat terbuka (transparan)
Wujud nyata prinsip tersebut antara lain dapat dilihat apabila masyarakat mempunyai kemudahan untuk mengetahui serta memperoleh data dan informasi tentang kebijakan, program, dan kegiatan aparatur pemerintah, baik yang dilaksanakan di tingkat pusat maupun daerah.
3. Tata pemerintahan yang mendorong partisipasi masyarakat
Masyarakat yang berkepentingan ikut serta dalam proses perumusan dan/atau pengambilan keputusan atas kebijakan publik yang diperuntukkan bagi masyarakat, sehingga keterlibatan masyarakat sangat diperlukan pada setiap pengambilan kebijakan yang menyangkut masyarakat luas.
4. Tata pemerintahan yang bertanggung jawab/ bertanggung gugat (akuntabel)
Instansi pemerintah dan para aparaturnya harus dapat mempertanggungjawabkan pelaksanaan kewenangan yang

- diberikan sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya. Demikian halnya dengan kebijakan, program, dan kegiatan yang dilakukannya dapat dipertanggungjawabkan.
5. Tata pemerintahan yang menjunjung supremasi hukum
Wujud nyata prinsip ini mencakup upaya penuntasan kasus KKN dan pelanggaran HAM, peningkatan kesadaran HAM, peningkatan kesadaran hukum, serta pengembangan budaya hukum. Upaya-upaya tersebut dilakukan dengan menggunakan aturan dan prosedur yang terbuka dan jelas, serta tidak tunduk pada manipulasi politik.
 6. Tata pemerintahan yang demokratis dan berorientasi pada *consensus*
Perumusan kebijakan pembangunan baik di pusat maupun daerah dilakukan melalui mekanisme demokrasi, dan tidak ditentukan sendiri oleh eksekutif. Keputusan-keputusan yang diambil antara lembaga eksekutif dan legislatif harus didasarkan pada konsensus agar setiap kebijakan publik yang diambil benar-benar merupakan keputusan bersama.
 7. Tata pemerintahan yang berdasarkan profesionalitas dan kompetensi
Wujud nyata dari prinsip profesionalisme dan kompetensi dapat dilihat dari upaya penilaian kebutuhan dan evaluasi yang dilakukan terhadap tingkat kemampuan dan profesionalisme sumber daya manusia yang ada, dan dari upaya perbaikan atau peningkatan kualitas sumber daya manusia.
 8. Tata pemerintahan yang cepat tanggap (responsif)
Aparat pemerintahan harus cepat tanggap terhadap perubahan situasi/kondisi mengakomodasi aspirasi masyarakat, serta mengambil prakarsa untuk mengatasi berbagai masalah yang dihadapi masyarakat.
 9. Tata pemerintahan yang menggunakan struktur & sumber daya secara efisien & efektif

Pemerintah baik pusat maupun daerah dari waktu ke waktu harus selalu menilai dukungan struktur yang ada, melakukan perbaikan struktural sesuai dengan tuntutan perubahan seperti menyusun kembali struktur kelembagaan secara keseluruhan, menyusun jabatan dan fungsi yang lebih tepat, serta selalu berupaya mencapai hasil yang optimal dengan memanfaatkan dana dan sumber daya lainnya yang tersedia secara efisien dan efektif.

10. Tata pemerintahan yang terdesentralisasi

Pendelegasian tugas dan kewenangan pusat kepada semua tingkatan aparat sehingga dapat mempercepat proses pengambilan keputusan, serta memberikan keleluasaan yang cukup untuk mengelola pelayanan publik dan menyukseskan pembangunan di pusat maupun di daerah.

11. Tata pemerintahan yang mendorong kemitraan dengan dunia usaha swasta dan masyarakat

Pembangunan masyarakat madani melalui peningkatan peran serta masyarakat dan sektor swasta harus diberdayakan melalui pembentukan kerjasama atau kemitraan antara pemerintah, swasta, dan masyarakat. Hambatan birokrasi yang menjadi rintangan terbentuknya kemitraan yang setara harus segera diatasi dengan perbaikan sistem pelayanan kepada masyarakat dan sektor swasta serta penyelenggaraan pelayanan terpadu.

12. Tata pemerintahan yang memiliki komitmen pada pengurangan kesenjangan

Pengurangan kesenjangan dalam berbagai bidang baik antara pusat dan daerah maupun antardaerah secara adil dan proporsional merupakan wujud nyata prinsip pengurangan kesenjangan. Hal ini juga mencakup upaya menciptakan kesetaraan dalam hukum (*equity of the law*) serta mereduksi berbagai perlakuan diskriminatif yang menciptakan kesenjangan antara laki-laki dan perempuan dalam kehidupan bermasyarakat.

13. Tata pemerintahan yang memiliki komitmen pada lingkungan hidup
Daya dukung lingkungan semakin menurun akibat pemanfaatan yang tidak terkendali. Kewajiban penyusunan analisis mengenai dampak lingkungan secara konsekuen, penegakan hukum lingkungan secara konsisten, pengaktifan lembaga-lembaga pengendali dampak lingkungan, serta pengelolaan sumber daya alam secara lestari merupakan contoh perwujudan komitmen pada lingkungan hidup.

Dengan adanya konsep *good governance* tersebut diatas, diharapkan aparatur pemerintah mampu mengubah posisi dan peran dalam memberikan pelayanan publik yaitu:

1. Dari yang suka mengatur dan memerintah berubah menjadi suka melayani;
2. Dari yang suka menggunakan pendekatan kekuasaan berubah menjadi suka menolong menuju ke arah yang fleksibel, kolaboratif dan dialogis;

Dari cara-cara yang sloganis menuju cara-cara kerja yang realistis pragmatis.

5.2.1 Prinsip *Good Governance*

Menurut kamus besar bahasa Indonesia dalam KoAk (2002:55) dikatakan bahwa prinsip mengandung pengertian "asas" (kebenaran yang menjadi pokok dasar berpikir dan bertindak, dan sebagainya). Secara harfiah, prinsip dapat diartikan sebagai dasar yang menjadi pedoman yang dijunjung tinggi oleh seseorang atau kelompok karena diyakini kebenarannya. Dalam kaitannya dengan judul skripsi ini, maka faktor yang ditekankan disini adalah bagaimana suatu "Prinsip" dapat diterapkan secara nyata dalam kehidupan sehari-hari sebagai suatu kebenaran umum bukan sekedar mengetahui atau memahami saja hakikat dari pada prinsip itu sendiri.

Selain itu juga berbicara mengenai bagaimana suatu prinsip diterapkan secara seimbang dan selaras sehingga tidak menimbulkan kekacauan dan ketimpangan (*overlapping*) dalam kehidupan masyarakat, bangsa dan Negara. Lembaga Administrasi Negara memberikan pengertian *Good governance* yaitu penyelenggaraan pemerintah negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efisien dan efektif, dengan menjaga kesinergian interaksi yang konstruktif diantara domain-domain negara, sektor swasta, dan masyarakat. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 prinsip-prinsip pemerintahan yang baik terdiri dari:

1. Profesionalitas, meningkatkan kemampuan dan moral penyelenggara pemerintahan agar mampu memberi pelayanan yang mudah, cepat, tepat dengan biaya yang terjangkau.
2. Akuntabilitas, meningkatkan akuntabilitas para pengambil keputusan dalam segala bidang yang menyangkut kepentingan masyarakat.
3. Transparansi, menciptakan kepercayaan timbal balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan di dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai.
4. Pelayanan prima, penyelenggaraan pelayanan publik yang mencakup prosedur yang baik, kejelasan tarif, kepastian waktu, kemudahan akses, kelengkapan sarana dan prasarana serta pelayanan yang ramah dan disiplin.
5. Demokrasi dan Partisipasi, mendorong setiap warga untuk mempergunakan hak dalam menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan, yang menyangkut kepentingan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung
6. Efisiensi dan Efektifitas, menjamin terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat dengan menggunakan

sumber daya yang tersedia secara optimal dan bertanggung jawab.

Supremasi hukum dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat, mewujudkan adanya penegakkan hukum yang adil bagi semua pihak tanpa pengecualian, menjunjung tinggi HAM dan memperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.

5.2.2 Aplikasi *Good Governance*

Online Single Submission (OSS) adalah sistem perizinan berusaha terintegrasi secara elektronik yang dikelola dan diselenggarakan oleh Lembaga OSS (Kementerian Investasi/BKPM). Dengan semangat Undang-Undang Cipta Kerja, kini sistem OSS melayani perizinan berusaha berbasis risiko. Melalui sistem OSS, perizinan berusaha menjadi pasti, mudah, efektif, dan transparan. Aplikasi *Good Governance*

Latar belakang dari penggunaan Online Single Submission (OSS) untuk pengurusan perizinan karena hambatan utama dari investasi di Indonesia adalah rumitnya birokrasi pengurusan perizinan dan pengurusan perizinan yang cenderung koruptif (Osenboorg, 2020). Demikian juga perizinan di Indonesia yang merupakan bagian dari pelayanan sektor publik selalu memiliki kendala utama yakni persoalan panjangnya pengurusan birokrasi dan persoalan birokrasi tersebut pada akhirnya akan melahirkan ketidakpastian hukum bagi masyarakat yang akan mengurus perizinan (Sutedi, 2011). Pada akhirnya dengan panjangnya birokrasi selain akan menyebabkan panjangnya jangka waktu juga akan menyebabkan perbuatan menyimpang seperti perilaku koruptif (Berger, 2013). Kondisi tersebut sama dengan apa yang tertera dalam laporan tahun Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang menunjukkan bahwa korupsi di sektor perizinan masih menduduki 5 besar dalam modus perbuatan korupsi yang paling sering dilakukan sepanjang 2015 – 2019 (Raharjo, 2019).

Persoalan perizinan tersebut menyebabkan kendala dalam meningkatkan jumlah investasi di Indonesia, mengingat investor akan terkendala oleh birokrasi pengurusan perizinan yang tidak memiliki ukuran yang jelas. Di samping itu jumlah perizinan yang harus diurus untuk memulai usaha di Indonesia termasuk yang terbanyak di dunia (Tim Sosialisasi BKPM, 2019). Kendala pengurusan perizinan tersebut merupakan persoalan yang serius bagi investor maupun bagi persoalan kemudahan berusaha di Indonesia.

Guna mengatasi persoalan tersebut pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi secara Elektronik dan Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 2019 tentang Percepatan Kemudahan Berusaha. Tujuan dari penerbitan kedua instrumen hukum tersebut adalah menyederhanakan pengurusan perizinan sehingga dapat mewujudkan kemudahan berusaha. Salah satu bentuk penyederhanaan pengurusan perizinan adalah melalui perizinan usaha terintegrasi secara elektronik (Online Single Submission/OSS). Faktanya saat ini setelah pemerintah memberlakukan pengurusan perizinan melalui OSS namun tingkat kemudahan berusaha di Indonesia tetap stagnan di peringkat ke 73 di tahun 2018 dan 2019. Bahkan setelah berlakunya PP Nomor 24 Tahun 2018 persoalan pengurusan perizinan di Indonesia masih menjadi pangkal persoalan dalam mewujudkan kemudahan berusaha di Indonesia. Hal ini terlihat pada laporan kemudahan berusaha di Indonesia tahun 2019 yang justru mengalami penurunan pada bagian perizinan dan kepastian hukum, dari tahun 2018 pada subperizinan dan kepastian hukum berada pada peringkat 118 dari 187 negara, namun pada tahun 2019 pada bidang tersebut justru turun pada peringkat 147 dari 187 negara (Lucas, 2020), sehingga meskipun pada bidang yang lain di Indonesia mengalami perbaikan namun peringkat Indonesia tetap stagnan di peringkat 73.

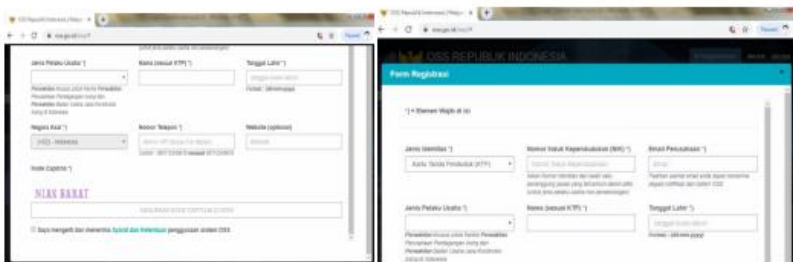
1. Kekurangan dari aplikasi oss.go.id sehingga masih banyak organisasi sektor publik baik swasta dan civil society yang

salah dalam pengisian dan berakibat terhambatnya perizinan tersebut keluar?

Kekurangan dari aplikasi **oss.go.id** sehingga masih banyak organisasisektor publik baik swasta dan *civil society* yang salah dalam pengisian dan berakibat terhambatnya perizinan tersebut keluar. Kekurangan pada aplikasi **oss.go.id** sebetulnya tidak ada, namun kurangnya sosialisasi membuat oragnisasi sektor publik terkhusus swasta dan *civil society* kesulitan dalam pengisian dan proses setiap langkahnya untuk mendapatkan izin yang diperlukan melalui **oss.go.id**.

Pada saat ini semua jenis usaha apapun memerlukan atau dituntut harus memiliki Nomor Induk Berusaha (NIB) dan untuk mendapatkan Nomor Induk Berusaha tersebut harus mendaftarkan diri dan memiliki akun untuk *log in* pada **oss.go.id**, untuk memiliki akun tersebut harus melakukan pendaftaran dengan memasukkan Nomor Induk Kependudukan (NIK), dalam waktu 24 jam kerja, pihak yang mendaftar akan mendapatkan *user name* dan *password* melalui email yang didaftarkan, sehingga bisa *log in* dan memulai untuk mengajukan izin agar mendapatkan Nomor Induk Berusaha (NIB).

*Form pengisian untuk mendapatkan username dan password log in oss.go.id



Sumber: **oss.go.id**,

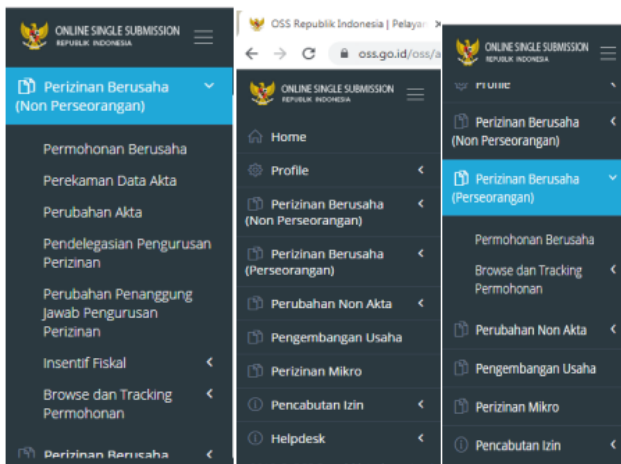
Langkah selanjutnya melakukan pendaftaran dengan memilih dua bagian yaitu izin perseorangan atau izin non perseorangan, pada bagian ini masih banyak swasta atau *civil society* yang kesulitan untuk menentukan pilihan, karena mereka belum mengetahui fungsi dari kedua pilihan tersebut, yang dimana izin perseorangan digunakan untuk mereka yang memiliki Badan usaha seperti PT, CV, yayasan, koperasi dan lain sebagainya, sedangkan untuk izin non perseorangan diperuntukan untuk usaha yang belum memiliki badan hukum atau NPWP usaha. Masih banyak sekali organisasi sektor publik yang kesulitan dalam melengkapi data sehingga izin yang diperlukan terhambat dan sulit untuk selesai, hal tersebut dikarenakan kurangnya sosialisasi dari PTSP setempat.

Banyak organisasi sektor publik terkhusus swasta dan *civil society* belum memahami apa saja yang harus dimiliki setelah mendapatkan akses dalam laman oss.go.id, masih banyak yang belum mengetahui bahwa swasta atau *civil society* harus memiliki:

- a. Pendaftaran
 - Nomor Induk Berusaha (checklist hijau)
 - Izin Lokasi (checklist hijau)
- b. Komitmen pemenuhan persyaratan perizinan prasarana usaha
- c. Perizinan usaha
 - Izin Usaha Industri (checklist hijau)
- d. Fasilitas

Sebagian dari swasta atau *civil society* belum mengetahui informasi bertanda checklist hijau merupakan perizinan yang telah diterbitkan, checklist merah merupakan perizinan yang harus diselesaikan dan/atau komitmen yang harus dipenuhi dalam jangka

waktu tertentu, serta *checklist* biru merupakan fasilitas yang berhak didapatkan berdasarkan kriteria dan persyaratan sesuai peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi secara Elektronik, apabila komitmen kepatuhan sebagaimana tercantum pada butir b dan c tidak dipenuhi sampai batas waktu yang ditentukan, maka kepada perusahaan tersebut dapat diberikan sanksi berupa pembekuan Nomor Induk Berusaha (NIB) yang telah diterbitkan sampai dengan pencabutan izin usaha.



Menu Pada Akun

Pilihan Menu non

Pilihan Menu Perseorangan

Sumber: oss.go.id

2. Mengapa pemerintah daerah kesulitan dalam mensosialisasikan dan memaparkan sistem OSS yang

sudah berlaku kepada organisasi sektor publik baik swasta dan *civil society*?

Selanjutnya dengan kurang cakupannya pemerintah daerah dalam mengoperasikan sistem *oss.go.id* menghambat organisasi sektor publik baik swasta maupun *civil society* untuk bisa dengan cepat mendapatkan izin yang diperlukan. Seperti kasus yang pernah kami temukan, masih banyak pemerintah daerah yang belum mengetahui adanya sistem baru yang disebut dengan *oss.go.id*, dan belum mampu mengoperasikan dengan baik sistem *oss.go.id* yang sudah berlaku sejak 01 Juni 2018, dimana saat ini Tanda Daftar Perusahaan (TDP) telah digantikan dengan Nomor Izin Berusaha (NIB), hingga saat ini sudah 1 tahun berjalan, masih ada beberapa daerah yang mengeluarkan TDP di daerahnya, hal tersebut karena minimnya informasi dan sosialisasi dari pemerintah pusat.

Pemerintah daerah kesulitan dalam mensosialisasikan dan memaparkan sistem OSS yang sudah berlaku kepada organisasi sektor publik baik swasta dan *civil society* masih banyak pemerintah daerah yang belum mengetahui adanya sistem baru yang disebut dengan ***oss.go.id***, dan belum mampu mengoperasikan dengan baik sistem ***oss.go.id*** yang sudah berlaku sejak 01 Juni 2018, dimana saat ini Tanda Daftar Perusahaan (TDP) telah digantikan dengan Nomor Izin Berusaha (NIB), hingga saat ini sudah 1 tahun berjalan, masih ada beberapa daerah yang mengeluarkan TDP di daerahnya, hal tersebut karena minimnya informasi dan sosialisasi dari pemerintah pusat. Selanjutnya dengan kurang cakupannya pemerintah daerah dalam mengoperasikan sistem ***oss.go.id*** menghambat organisasi sektor publik

baik swasta maupun *civil society* untuk bisa dengan cepat mendapatkan izin yang diperlukan. Sebagai contoh, di daerah Gresik dan Sukabumi masih banyak swasta atau *civil society* atau pelaku usaha yang belum mengetahui

DAFTAR PUSTAKA

- ArifinZainal. 2012. *Evaluasi Pembelajaran*. Jakarta: Direktorat Jenderal Pendidikan Islam Kementrian Agama RI.
- Arikunto Suharsimi. 2001. *Dasar-Dasar Evaluasi Pendidikan*. Jakarta: PT Bumi Aksara.
- Asrul, dkk. 2014. *Evaluasi Pembelajaran*. Medan: Cipta pustaka Media.
- Danial, D., Nurjannah, N., & Mirna, M. 2019. *Evaluation of The Learning Program of Mathematics Study Program at Islamic Institute Of Muhammadiyah Sinjai*. *Matematika Dan Pembelajaran*, 7(1), 65. <https://doi.org/10.33477/mp.v7i1.1046>.
- Fitriani. 2019. Kemampuan Pemecahan Masalah Siswa SMP. *JTMT: Journal Tadris Matematika*, 01(01), 25–30. <http://journal.iaimsinjai.ac.id/index.php/Jtm/article/view/393>.
- Hamalik, Oemar. 2010. *Manajemen Pengembangan Kurikulum*. Bandung : PT Remaja Rosdakarya.
- Elis Ratnawulan. 2014. *Evaluasi Pembelajaran*. Bandung: Penerbit pustaka.
- Ida Farida. 2017. *Evaluasi Pembelajaran*. Bandung:PT Remaja Rosdakarya.
- Muhammad Afandi.2013. *Evaluasi Pembelajaran Sekolah Dasar*. Semarang:UNISSULA Press
- Sukardi. 2009. *Evaluasi Pendidikan*. Jakarta: PT Bumi Aksara.
- Tim Pengembangan MKDP Kurikulum dan Pembelajaran. (2011).*Kurikulum dan Pembelajaran*. Jakarta Utara: PT Raja Grafindo Persada.
- Arrum, D. A. (2019). Kepastian Hukum Dalam Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (Online Single Submission) di Indonesia. *JuristDiction*, 2(5), 1631–1654. <https://doi.org/10.20473/jd.v2i5.15222>

BAB 6

MODEL KEPEMIMPINAN DALAM ADMINISTRASI PUBLIK

Oleh Indah Wahyu Maesarini

6.1 Pendahuluan

Interaksi antar manusia sebagai makhluk sosial telah menuntut manusia untuk aktif dan beradaptasi di dalam lingkungannya. Pemenuhan kebutuhan manusia dari waktu ke waktu membutuhkan sebuah pergerakan bersama untuk mewujudkannya. Guna memudahkan tercapainya tujuan maka dibutuhkan seorang pemimpin yang di tunjuk di antara sesama manusia untuk memimpin baik dalam lingkungan yang terbatas (kecil) ataupun lingkungan yang lebih luas (besar). Penunjukkan pemimpin menjadi faktor penting dari keberhasilan tujuan utama yang ingin dicapai dimana keberadaan pemimpin dapat mempengaruhi pemikiran orang lain sekaligus juga sebagai daya penggerak bagi orang-orang disekitarnya untuk mau dan taat menjalankan tugas, perintah akan tujuan yang ingin dicapai tersebut. Inilah yang diidentikkan dengan kepemimpinan (Robinson & Coutler (2009); Yulk (2010); Covey (2010), Lussier & Achua (2010) dalam Nenobais (2020)

6.2 Pemimpin dan Kepemimpinan

Pemimpin adalah orang yang memimpin kelompok dua orang atau lebih, baik di dalam organisasi maupun lingkungan terkecil keluarga. Sedangkan kepemimpinan adalah kemampuan seorang pemimpin untuk melakukan pengendalian, memimpin banyak orang, mempengaruhi fikiran, perasaan atau tingkah laku

orang lain untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Suryono (2011) mendefinisikan pemimpin sebagai seseorang yang membuktikan kemampuannya untuk mempengaruhi orang lain sementara kepemimpinan menitikberatkan pada interaksi mempengaruhi seorang pemimpin kepada pengikutnya di dalam pencapaian tujuan.

6.2.1 Pemimpin

Chaniago (2017) mendefinisikan pemimpin adalah seseorang yang karena kecakapan serta memiliki kepribadian yang dapat mempengaruhi sekelompok orang yang dipimpinnya untuk mengerahkan usaha bersama kearah pencapaian sasaran yang sudah ditentukan. Untuk menjadi seorang pemimpin harus memiliki kelebihan dibandingkan dengan individu lainnya, diantaranya :

1. Kapasitas: kecerdasan, kewaspadaan, kemampuan berbicara (*verbal facility*), keaslian, kemampuan menilai.
2. Prestasi (*Achievement*) : gelar keserjanaan, ilmu pengetahuan, perolehan dalam olah raga, dan atletik, dan sebagainya.
3. Tanggung Jawab : mandiri, berinisiatif, tekun, ulet, percaya diri, agresif, dan punya hasrat untuk unggul.
4. Partisipasi : aktif, memiliki sosiabilitas tinggi, mampu bergaul, kooperatif atau suka bekerjasama, mudah menyesuaikan diri, punya rasa humor.
5. Status : meliputi kedudukan sosial ekonomi yang cukup tinggi, populer, tenar. (Nenobais, 2020).

6.2.2 Kepemimpinan

Kepemimpinan atau *leadership* ini merupakan sifat-sifat yang harus dimiliki oleh seorang pemimpin (*leader*), yang dalam penerapannya mengandung konsekuensi terhadap diri dalam

penerapannya mengandung konsekuensi terhadap diri si pemimpin, antara lain sebagai berikut :

1. Harus berani mengambil keputusan sendiri secara tegas dan tepat (*Decision Making*)
2. Harus berani menerima resiko sendiri
3. Harus berani menerima tanggung jawab sendiri (*The Principle of Absolutenes of Responsibility*).

Abdullah (2015) mendefinisikan kepemimpinan sebagai rangkaian kegiatan atau proses kegiatan yang mengarahkan dan mempengaruhi anggota. Kepemimpinan dalam perkembangan teorinya terjadi di tahun 1920-2000-an yang telah terbagi ke dalam 5 teori besarnya, yaitu:

1. Teori kepemimpinan sifat
2. Teori kepemimpinan perilaku
3. Teori kepemimpinan kekuatan-pengaruh
4. Teori kepemimpinan kontingensi atau situasional
5. Teori kepemimpinan integratif
6. Teori kepemimpinan pelayanan

Adapun fungsi daripada kepemimpinan adalah sebagai berikut :

1. Memprakarsai struktur organisasi
2. Menjaga adanya koordinasi dan integrasi dalam organisasi, supaya semuanya beroperasi secara efektif.
3. Merumuskan tujuan institusional atau organisasional dan menentukan sarana serta cara-cara yang efisien untuk mencapai tujuan tersebut.
4. Mengatasi pertentangan serta konflik-konflik yang muncul dan mengadakan evaluasi serta evaluasi ulang.
5. Mengadakan revisi, perubahan, inovasi pengembangan dan juga penyempurnaan dalam organisasi

6.3 Teori Pemimpin dan Kepemimpinan

Beberapa teori dasar yang dikembangkan dalam menganalisa mengenai pemimpin dapat terlihat dari pendapat sebagai berikut: teori genetis (keturunan), teori sosial, teori ekologis, teori trait, teori situasional, teori transaksional dan transformasional. Pemimpin dengan pendekatan teori genetis (keturunan) menempatkan prinsip pemimpin tercipta karena dilahirkan untuk menjadi pemimpin, hal berbeda ditujukan kepada pemimpin dengan menggunakan pendekatan teori sosial menekankan pemimpin ada karena dibentuk melalui pengalaman yang mumpuni dan pengetahuan yang dipelajarinya. Pemimpin dengan pendekatan teori ekologis terbentuk karena pribadi individu tersebut memiliki bakat menjadi pemimpin sementara itu teori trait muncul karena pemimpin memiliki karakteristik yang melekat dalam dirinya, pada teori situasional keberadaan pemimpin terbentuk karena adanya situasi atau keadaan yang menunjang keberadaan pemimpin tersebut dalam rangka pemenuhan kebutuhan pengikutnya dan terakhir teori transaksional dan transformasional dikembangkan sebagai bentuk motivasi kepada bawahan untuk dapat bekerja maksimal dengan tetap memperhatikan akan kebutuhan orang banyak dan fleksibilitas pengaruhnya kepada pengikutnya untuk peningkatan kinerja serta pengembangan bawahannya.

Teori kepemimpinan terbagi dalam 4 kategori, diantaranya: kepemimpinan kharismatik, kepemimpinan transaksional, kepemimpinan transformatif dan kepemimpinan melayani (Smith, 2004). Kepemimpinan kharismatik sebagai kepemimpinan yang memiliki karakteristik tertentu yang dapat mempengaruhi orang lain dari karakteristik khususnya, kepemimpinan transaksional sebagai kepemimpinan yang melibatkan akan interaksi sosial sebagai bentuk keikutan pengikutnya untuk mematuhi kepemimpinannya, kepemimpinan transformasional ditujukan kepada kepemimpinan yang mampu melakukan perubahan dalam

memberdayakan masyarakat sebagai mitra strategis akan program yang dijalankan dalam kepemimpinannya, dan kepemimpinan melayani merupakan kepemimpinan yang menggunakan atribut dirinya untuk memberikan pelayanan sepenuh hati kepada masyarakat tanpa pandang bulu baik kepada pengikutnya ataupun kepada masyarakat secara luas.

6.4 Model Kepemimpinan dalam Administrasi Publik Dewasa Ini

Mengelola organisasi sektor publik bukanlah perkara gampang, dibutuhkan pemimpin dan kepemimpinan yang efektif. Mengapa demikian? Kepemimpinan di sektor publik dituntut untuk menciptakan kesejahteraan bagi masyarakatnya sehingga pejabat publik perlu meningkatkan kinerja dengan sebaik-baiknya dengan menitikberatkan pada kepercayaan masyarakat sebagai kunci keberhasilan program kerjanya (Silalahi, 2011).

Kepemimpinan dalam administrasi publik menempatkan kepemimpinan sebagai pelayan masyarakat, konsepsi yang dibangun didalamnya adalah menerapkan nilai-nilai pelayanan sebagai orientasinya (bukan dilayani). Dengan kata lain seorang pemimpin negara atau pemerintahan dibayar masyarakat untuk memberikan pelayanan kepada rakyatnya. Hal ini sejalan dengan pemikiran Ki Hajar Dewantara dalam Kumorotomo & Widyaningrum (2010) dimana rumusan *Patrap Triloka* memosisikan pemimpin dengan konfigurasi: di depan memberikan teladan (*Ing Ngarso Sung Tulodo*), di tengah membangun dan mengikuti (*Ing Madya Mangun Karso*), di belakang memberikan dorongan (*Tut Wuri Handayani*). Intinya menjadi seorang pemimpin tidak perlu menojolkan diri karena jabatan dan kekuasaannya, melainkan seorang pemimpin harus mengayomi dengan tetap memberikan contoh baik dan berperilaku sebagai tokoh panutan yang harus diikuti.

Untuk tujuan tersebut di atas maka pejabat publik haruslah dapat mendapatkan kepercayaan publik yang besar dengan seamanah mungkin dan berorientasi pada pelayanan masyarakat. Dalam perkembangan saat ini kepemimpinan di sektor publik harus mampu melakukan transformasi (perubahan) secara cepat menyesuaikan dengan kebutuhan zaman, dimana pemimpin masa depan tidak hanya berjiwa kepemimpinan tapi juga kepemimpinan yang transformasional serta kepemimpinan yang transglobal.

6.4.1 Kepemimpinan Transformasional

Kepemimpinan transformasional merupakan kepemimpinan yang mampu membuktikan sikap dan tingkah lakunya mampu mempengaruhi orang lain (Suryono, 2011). Orang yang sangat berjasa memperkenalkan teori kepemimpinan transformasional adalah James Mc. Gregor Burn yang kemudian dikembangkan oleh Bernard Bass dimana kepemimpinan transformasional sebagai kepemimpinan yang membawa perubahan (*agent of change*) karena kepemimpinan transformasional di anggap sebagai pemimpin yang mempunyai visi kuat, mendapatkan kepercayaan masyarakat yang tinggi, berani mengambil resiko serta kapabel dalam kemampuan yang dimilikinya di dalam memimpin serta dapat belajar cepat pada perubahan yang ada di dalam masyarakat (Sedarmayanti, 2013). Kepemimpinan transformasional dibutuhkan dalam organisasi sektor publik sebagai bagian dari menjawab tantangan masa depan serta mampu menyelesaikan permasalahan yang dihadapi bangsa secara multidimensional. Dewasa ini kepemimpinan transformasional dibutuhkan untuk penanganan krisis kesehatan akibat pandemi virus Corona yang menyita banyak sekali sumber daya yang ada dan membutuhkan pergerakan dari seorang pemimpin yang mampu menangani permasalahan yang ada, mulai dari pengambilan keputusan berani untuk membuat kebijakan yang berbeda penanganannya serta penyelesaian cepat

permasalahan multi sektoral akibat imbas Covid-19. Perkembangan digitalisasi institusi menjadi jawaban utamanya, dimana melalui perkembangan teknologi, informasi dan komunikasi melalui web maka pelayanan publik masyarakat tidak akan mengalami gangguan baik berupa kemunduran pelayanan hingga hilangnya pelayanan sebagai kebutuhan masyarakat oleh pemerintah. Bass dan Avolio (2002) mendefinisikan kepemimpinan transformasional dapat terlihat melalui indikator sebagai berikut:

1. Kepemimpinan yang bisa memberikan rasa hormat sebagai respek serta kepercayaan penuh pada kepemimpinannya (*Idealized Influence*)
2. Pemimpin yang mampu menginspirasi orang-orang yang dipimpinnya dengan mengikuti perilaku baik yang dilakukannya sebagai motivasi bekerja sebaik pemimpinnya (*Inspirational Motivation*)
3. Pemimpin yang kreatif dan inovatif (*Intellectual Simulation*)
4. Kepemimpinan yang mampu memberikan apresiasi baik kepada bawahannya sesuai dengan kinerja yang dilakukannya sebagai bagian memberikan contoh akan pelayanan untuk dihargai kepada bawahannya (*Individualized Consideration*).

6.4.2 Kepemimpinan Transglobal

Tantangan zaman yang berubah menuntut pemimpin negara dunia untuk berubah juga. Salah satu hal nyata yang dapat di lihat dari perubahan dunia adalah bagaimana tidak adanya sekat lagi antar negara akibat imbas pandemi di tahun 2020. Hal ini ditandai dengan adanya bentuk kolaborasi yang diciptakan antar negara untuk menghadirkan kehidupan masyarakat lebih peduli kepada kesehatan. Pelajaran berharga dari wabah virus Corona ini dapat terlihat dari upaya negara-negara bangsa untuk melibatkan putera-puteri terbaiknya untuk menghadirkan kreativitas dan inovasi baru

dalam menciptakan tatanan kehidupan masyarakat yang lebih kondusif melalui kerja bersama menciptakan penanganan pandemi Corona Virus Disease 2019 atau yang lebih kita kenal dengan Covid-19. Kontribusi menghadirkan inovasi baru berupa vaksin yang dapat digunakan untuk mengendalikan virus dapat dinikmati negara-negara lain untuk mewujudkan kesehatan masyarakat dengan baik

Kemajuan teknologi yang masif karena Covid-19 juga menjadi tonggak dari digalakkannya perkembangan teknologi, informasi dan komunikasi antar bangsa dengan mudah. Tentunya hal ini tidak terlepas dari faktor kepemimpinan kuat yang ada saat ini. Tuntutan pemimpin yang transformatif menjadi keharusan yang mau tidak mau suka tidak suka menjadi jawaban untuk menyelesaikan permasalahan dunia yang semakin global dari berbagai sektoral. Dibutuhkan pemimpin yang tidak saja mampu memimpin negaranya saja namun juga bagaimana bisa menjadi pemimpin yang dapat di terima negara bangsa lainnya untuk dapat bekerja sama menciptakan iklim kondusif negara. Pengalaman yang tidak sedikit dari pergaulan di kancah internasional juga menjadi penguat dari keberlangsungan pemimpin yang solid tersebut.

Pemimpin transglobal dibutuhkan dalam rangka upaya nyata memainkan perannya di kancah dunia, yang memiliki kemampuan besar berkomitmen membangun tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara yang lebih baik lagi di masa depan serta pemimpin yang dapat memberikan kontribusi lebih bagi kemajuan bersama antar bangsa, bukan hanya menguntungkan negara-negara besar saja. Tuntutan-tuntutan yang besar ini harus diantisipasi pemimpin transglobal dengan mengandalkan kecerdasan intelektual yang tinggi, seperti yang dideskripsikan oleh Sedarmayanti & Mulyana (2020) berikut :

1. Pemimpin dengan kecerdasan intelektual (*Cognitive Intelligence*)

2. Pemimpin dengan empati tinggi serta berjiwa sosial didukung dengan pengendalian diri yang baik serta kematangan dalam menjalankan tugasnya (*Emotional Intelligence*)
3. Pemimpin dengan kepemimpinan yang mumpuni yang bisa menggerakkan semua sektoral untuk dapat bekerja bersama untuk membangun bangsa dan negara (*Business Intelligence*)
4. Pemimpin yang mampu beradaptasi dengan berbagai budaya bangsa di dunia serta mampu mengatur perbedaan budaya sebagai penggerak kebersamaan dalam satu tujuan (*Cultural Intelligence*)
5. Pemimpin yang mampu bersaing tidak hanya di tingkat lokal namun juga di tingkat internasional dengan menunjukkan prestasi-prestasinya yang dapat memberikan kemanfaatan buat di tiru negara lain (*Global Intelligence*)
6. Pemimpin dengan prinsip kuat dan mampu mempengaruhi pemikiran pemimpin dunia lainnya (*Moral Intelligence*)

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Hasim A. 2015. *Kepemimpinan, Budaya Organisasi & Pelayanan Publik*. Bandung: Lepsindo
- Avolio, Bruce J., Bernard M. Bass. 2002. *Developing Potential Across A Full Range of Leadership: Cases on Transactional and Transformational Leadership*. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers Mahwah
- Basuki J. 2007. *Tantangan Ilmu Administrasi Publik: Paradigma Baru Kepemimpinan Aparatur Negara*. Pidato Pengukuhan sebagai Guru Besar Tetap Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Negara. Jakarta.
- Chaniago, Aspizain, 2017. *Pemimpin dan Kepemimpinan*. Jakarta: Lentera
- Fanani, Abdul Fatah, Mahathir Muhammad Iqbal, Wahyu Astutik dan Yuni Lestari. 2020. *Kepemimpinan Transformasional Sektor Publik*. Journal of Public Sector Innovations, Vol. 4, No. 2, 84-90
- Kumorotomo, Wahyudi & Ambar Widyaningrum. 2010. *Reformasi Aparatur Negara Ditinjau Kembali*. Yogyakarta: Gava Media
- Nenobais. 2020. *Servant Leadership*. Jakarta: Lautan Pustaka.
- Sedarmayanti 2013. *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan*. Bandung: PT. Refika Aditama
- _____ & Yaya Mulyana A Aziz. 2020. *Dinamika Governance di Era Revolusi Industri 4.0: Dalam Teori dan Praktek Tata Kelola Pemerintahan*. Bandung: Refika Aditama
- Silalahi, Ulber. 2011. *Reinventing Kepemimpinan di Sektor Publik untuk Membangun Kepercayaan Warga Kepada Pemerintah*, Jurnal Ilmu Administrasi, Volume VIII, No. 3, Desember 2011

- Smith, B. N., Montagno, R. V., & Kuzmenko, T. N. 2004. *Transformational and Servant Leadership: Content and Contextual Comparisons*, Journal of Leadership and Organizational Studies, 10 (4): 80-91
- Suryono, Agus. 2011. *Manajemen Sumber Daya Manusia, Etika dan Standar Profesional Sektor Publik*. Malang: UB Press.

BAB 7

KEDUDUKAN BIROKRASI DALAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK

Oleh R. Taqwaty Firdausijah

7.1 Pendahuluan

Eksistensi birokrasi baik sebagai fenomena politik administrasi maupun sebagai subyek ilmu pengetahuan dapat dikatakan masih relatif baru. Eksistensi birokrasi secara institusional muncul setelah manusia mulai mengenal bentuk negara modern. Sedangkan sebagai obyek kajian ilmu pengetahuan, kajian terhadap birokrasi mulai dilakukan pada waktu di sekitar revolusi Perancis pada abad ke-18 (1760-an). Secara literal, istilah birokrasi itu sendiri mulai diperkenalkan oleh filosof Perancis Baron de Grimm dan Vincent de Gournay dari asal kata "*bureau*" yang berarti meja tulis, di mana para pejabat (saat itu) bekerja di belakangnya (Albrow, 1970, h. 16).

Dalam suatu negara, birokrasi diperlukan sebagai sarana administrasi yang dapat meningkatkan kinerja masyarakat. Pengadaan birokrasi diharapkan dapat membantu masyarakat dalam memenuhi kebutuhan hidup serta mendapat kemudahan dalam hal pelayanan pemerintah. Menurut Muhammad Sawir dalam buku *Birokrasi Pelayanan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi* (2020), secara etimologi, birokrasi diambil dari kata "*bureau*" dalam Bahasa Prancis dan "*kratos*" dalam Bahasa Yunani. "*Bureau*" berarti meja tulis. Sedangkan "*kratos*" artinya pemerintahan. Maka dapat disimpulkan jika birokrasi merupakan

sekumpulan orang yang bekerja di balik meja tulis, baik di perkantoran ataupun bidang pemerintahan. Apabila dilihat dalam bidang politik atau pemerintahan, birokrasi diartikan sebagai perwujudan aparat pemerintahan negara dalam melakukan dan mengimplementasikan berbagai kebijakan lewat serangkaian tahapan yang telah ditentukan.

Pada organisasi negara, birokrasi dianggap sebagai mesin dalam penyelenggaraan negara artinya bahwa pemahaman birokrasi disamakan dengan pemerintah yang merupakan personifikasi dari negara. Dalam keseharian istilah birokrasi dapat dimaknai sebagai organisasi rasional hal ini didasari oleh pemikiran bahwa birokrasi merupakan organisasi yang dapat diselenggarakan secara rasional kemudian birokrasi dapat dipahami sebagai sesuatu yang bersifat normatif yang dijalankan oleh aktor negara atau pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Pada tataran yang lebih praktis Birokrasi dilaksanakan oleh aktor negara atau pegawai pemerintah dalam suatu organisasi yang memiliki struktur dan aturan-aturan yang jelas, formal serta memiliki tugas dan fungsi dalam proses pencapaian tujuan negara antara lain administrasi publik, pelayanan dan pembangunan, sehingga aktor dimaksud sebagai *Organizational Society*. Dalam konteks kenegaraan, kehidupan pengorganisasian disebut birokrasi pemerintahan. Dalam era demokratisasi, dilema dalam hubungan antara penjabaran nilai-nilai demokrasi dan realitas manajemen organisasi birokrasi di masyarakat menjadi hal yang pelik, rumit serta problematik dimana dalam proses operasionalnya cenderung dianggap kurang fleksibel dan kurang efisien. Meskipun demikian faktanya sistem birokrasi diperlukan dalam proses operasionalisasi penyelenggaraan negara sehingga berjalan sesuai dengan aturan yang telah ditentukan.

Birokrasi bukan suatu fenomena yang baru, karena sebenarnya secara bentuk yang sederhana telah ada dan dikenal sejak beribu-ribu tahun yang lalu. Negara-negara di Eropa paling

awal membahas birokrasi diantaranya adalah Perancis dengan tokoh utamanya Vincent de Gournay (1712-1759), seorang ilmuwan yang banyak menerjemahkan karya-karya besar zaman Yunani Kuno ke dalam bahasa Perancis. Pada saat itu birokrasi adalah yang lembaga yang di dalamnya duduk para pejabat, juru tulis, sekretaris, inspektur, dan manajer, diangkat bukan untuk melayani kepentingan umum, tetapi untuk mengabdikan kepada raja (penguasa) sehingga birokrasi dianggap negatif dan terkesan kaku serta menyulitkan masyarakat.

Bersamaan dengan itu di samping istilah birokrasi muncul istilah yang menyertainya yaitu "*bureaumania*", yang berarti "penyakit" birokrasi. Keluhan-keluhan tentang penampilan birokrasi pemerintahan memang sudah ada sejak pemerintahan itu ada dan usaha untuk memperbaikinya pun sudah sama tuanya. Hal ini dilakukan antara lain dengan menampilkan gagasan-gagasan tentang administrasi pemerintahan yang efisien. Gagasan seperti itu sudah ada di Cina sejak tahun 165 S.M. Pada waktu itu para pejabat Cina telah dipilih melalui ujian dan memperhatikan syarat-syarat lain seperti keahlian dan kemampuan, bahkan tulisan Shen Puhai (meninggal tahun 337 S.M), telah memuat seperangkat prinsip-prinsip birokrasi yang mirip dengan teori-teori administrasi pada abad ke 20. Di Perancis, tulisan yang dianggap penting sebagai tonggak pembaruan birokrasi adalah karya de Gournay yang menyebar menembus budaya Eropa lainnya. Pada akhirnya pengertian yang berkonotasi negatif bergeser ke arah pemberian makna yang positif, dalam arti mencari bentuk birokrasi yang ideal sebagai lembaga yang berperan melayani masyarakat, bukan semata-mata alat penguasa.

7.2 Pengertian Birokrasi

Secara umum, **pengertian birokrasi** adalah rantai komando berbentuk piramida dalam suatu organisasi dimana posisi di tingkat bawah lebih banyak daripada tingkat atas. Ada juga yang menjelaskan arti birokrasi adalah suatu struktur organisasi yang memiliki tata prosedur, pembagian kerja, adanya hirarki, dan adanya hubungan yang bersifat impersonal. Organisasi yang menjalankan sistem birokrasi biasanya memiliki prosedur dan aturan yang ketat sehingga dalam proses operasionalnya cenderung kurang fleksibel dan kurang efisien.

Birokrasi banyak ditemukan dalam organisasi pemerintahan, rumah sakit, perusahaan, sekolah, dan militer. Meskipun ada anggapan bahwa birokrasi identik dengan inefisiensi, pemborosan, dan kemalasan, faktanya sistem birokrasi diperlukan agar proses operasional berjalan sesuai dengan aturan yang telah ditentukan.

Agar lebih memahami apa arti birokrasi, maka kita perlu merujuk pada pendapat para ahli berikut ini:

1. Max Weber

Menurut Max Weber, pengertian birokrasi adalah suatu bentuk organisasi yang penerapannya berhubungan dengan tujuan yang hendak dicapai. Birokrasi ini dimaksudkan sebagai suatu sistem otoritas yang ditetapkan secara rasional oleh berbagai macam peraturan untuk mengorganisir pekerjaan yang dilakukan oleh banyak orang.

2. Fritz Morstein Marx

Menurut Fritz Morstein Marx (1984), pengertian birokrasi adalah suatu tipe organisasi yang digunakan oleh pemerintah modern untuk melaksanakan tugas-tugasnya yang bersifat spesialis, dilaksanakan dalam sistem administrasi dan khususnya oleh aparatur pemerintah.

3. Peter A. Blau dan Charles H. Page
Menurut Peter A. Blau dan Charles H. Page (1956), arti birokrasi adalah suatu tipe organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar, yaitu dengan cara mengkoordinir secara sistematis pekerjaan yang dilakukan oleh banyak orang.
4. Riant Nugroho Dwijowijoto
Menurut Riant Nugroho Dwijowijoto (2004), pengertian birokrasi adalah suatu lembaga yang sangat kuat dengan kemampuan untuk meningkatkan kapasitas-kapasitas potensial terhadap hal-hal yang baik maupun buruk dalam keberadaannya sebagai instrumen administrasi rasional yang netral pada skala yang besar.
5. Farel Heady
Menurut Farel Heady (1989), pengertian birokrasi adalah suatu struktur organisasi yang memiliki karakteristik tertentu; hierarki, diferensiasi, dan kualifikasi atau kompetensi. Hierarki berkaitan dengan struktur jabatan yang mengakibatkan perbedaan tugas dan wewenang antar anggota organisasi.

7.3 Fungsi Birokrasi

Menurut Michael G. Roskin, et al, setidaknya ada empat fungsi birokrasi di dalam suatu pemerintahan, yaitu sebagai berikut:

1. Administrasi
Fungsi administrasi bertujuan untuk mengimplementasikan undang-undang yang telah disusun dan ditetapkan oleh legislatif serta penafsiran atas undang-undang tersebut oleh eksekutif. Artinya, fungsi administrasi adalah menjalankan kebijakan umum suatu negara yang telah

dirancang dan ditetapkan untuk mencapai tujuan negara secara keseluruhan.

2. Pelayanan

Pada dasarnya birokrasi bertujuan untuk melayani masyarakat atau kelompok-kelompok tertentu.

3. Regulasi

Fungsi regulasi suatu pemerintahan umumnya dirancang dan ditetapkan untuk mengamankan kesejahteraan masyarakat umum. Pada pelaksanaannya, badan birokrasi akan dihadapkan pada dua pilihan; kepentingan individu versus kepentingan masyarakat umum.

4. Pengumpul Informasi

Badan birokrasi sebagai pelaksana kebijakan negara tentu memiliki informasi dan data mengenai efisiensi/ efektivitas pelaksanaan berbagai kebijakan pemerintah di masyarakat.

Menurut Andrew Heywood ada empat fungsi dari birokrasi, yaitu:

1. Sebagai Pelaksanaan Administrasi. Fungsi utama birokrasi adalah mengimplementasikan atau mengeksekusi undang-undang dan kebijakan negara.
2. Sebagai *Policy Advice*. Birokrasi memiliki peran penting dalam pemberian nasehat kebijakan kepada pemerintah. Ini karena birokrasi menjadi lini terdepan dalam implementasi suatu kebijakan.
3. Sebagai Artikulasi Kepentingan. Dalam kesehariannya, birokrasi banyak melakukan kontak dengan kelompok kepentingan dalam suatu negara. Ini membuat kecenderungan “korporatis”, yang mana akan terjadi kekaburan antara kepentingan yang terorganisir dengan kantor pemerintah (birokrasi).
4. Stabilitas Politik. Birokrasi berperan sebagai stabilitor politik, yang berarti fokus kerja mereka adalah untuk menciptakan stabilitas dan kontinuitas sistem politik.

7.4 Peran dan Tujuan Birokrasi

Dalam pelaksanaannya, peran birokrasi sangat diperlukan dalam menjalankan aturan dan pelayanan di masyarakat. Adapun beberapa peran birokrasi adalah sebagai berikut:

- a. Menjalankan fungsinya sesuai dengan tujuan pemerintah.
- b. Melaksanakan program dan kegiatan dalam rangka mencapai visi dan misi pemerintah dan negara.
- c. Memberikan pelayanan kepada masyarakat serta melaksanakan pembangunan yang profesional dan merata.
- d. Melaksanakan manajemen pemerintah, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasa, koordinasi, evaluasi, sinkronisasi, dan lainnya.
- e. Berperan sebagai penghubung antara pemerintah/ negara dengan masyarakat umum.

Tujuan Birokrasi

Berikut beberapa tujuan birokrasi:

- a. Menjalankan program atau kegiatan guna tercapainya visi dan misi pemerintahan
- b. Memberikan pelayanan kepada masyarakat dan melakukan pembangunan secara netral dan profesional.
- c. Mengaplikasikan seluruh aspek manajemen pemerintahan, mulai dari aspek perencanaan, koordinasi, pengawasan, preventif, represif, evaluasi, dan lain lain.
- d. Memberi kemudahan bagi masyarakat untuk mengakses setiap layanan dan perlindungan.
- e. Memberi jaminan atas keberlangsungan sistem pemerintahan pada suatu negara.
- f. Mendukung, mempermudah, mempercepat, meningkatkan efektivitas, serta efisiensi pencapaian dari beragam tujuan pemerintah.

7.5 Kedudukan Birokrasi Dalam Administrasi Publik

Dalam perkembangannya Administrasi Publik sebagai disiplin ilmu yang interdisipliner dalam penguatan terhadap epistimologinya tidak terlepas dari aksiologi kelembagaan dan manajemen birokrasi pemerintahan dalam fungsi kebijakan publik, pembangunan, pemberdayaan dan pelayanan publik. Relevansi antara epistemologi dengan aksiologi bersifat sinergis, kausalitas dan interdependensi untuk mengembangkan administrasi negara sebagai ilmu yang teoritis dan pragmatis. Perkembangan penyelenggaraan pemerintahan pada suatu negara sesuai dengan kemajuan ilmu pengetahuan, teknologi dan komunikasi sangat pesat sesuai dengan tuntutan serta dinamika masyarakat.

Berbagai konsep, teori, dan paradigma Administrasi Publik oleh para ilmuwan terus dikembangkan sebagai inovasi dan atau pembaharuan untuk dimanfaatkan dan aplikasikan bagi kepentingan tujuan pemerintahan negara misalnya tentang *good governance*, *democracy government*, *learning organization*, *banishing bureaucracy*, *management strategic*, *management public policy and service* dan lain sebagainya. Fokus dan orientasi Administrasi Publik mengalami perkembangan dari waktu-kewaktu yang mengidentifikasi terdapat sinergitas antara fenomena dan masalah (aksiologi) dengan teori (epistemologi) obyek Administrasi Publik.

Salah satu faktor dan aktor utama yang turut berperan dalam perwujudan pemerintahan yang bersih (*clean government*) dan pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah birokrasi. Dalam posisi dan perannya yang demikian penting dalam pengelolaan kebijakan dan pelayanan publik, birokrasi sangat menentukan efisiensi dan kualitas pelayanan kepada masyarakat, serta efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

Undang-undang telah ditetapkan oleh lembaga legislatif dan diundangkan oleh pemerintah, dan berbagai kebijakan publik yang dituangkan dalam berbagai bentuk aturan perundang-undangan yang dikembangkan dalam rangka penyelenggaraan negara dan pembangunan, akan dapat dikelola secara efektif oleh pemerintah apabila terdapat “birokrasi yang sehat dan kuat”, yaitu “birokrasi yang profesional, netral, terbuka, demokratis, mandiri, serta memiliki integritas dan kompetensi dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya selaku abdi masyarakat dan abdi negara, dalam mengemban misi perjuangan bangsa mewujudkan cita-cita dan tujuan bernegara”.

Birokrasi sesuai dengan kedudukannya dalam sistem administrasi negara yaitu dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan dan pembangunan bangsa, dan sesuai pula dengan sifat dan lingkup pekerjaannya, akan menguasai pengetahuan dan informasi serta dukungan sumber daya yang tidak dimiliki pihak lain. Dengan posisi dan kemampuan sangat besar yang dimilikinya tersebut, birokrasi bukan saja mempunyai akses yang kuat untuk membuat kebijakan yang tepat secara teknis, tetapi juga yang mendapat dukungan yang kuat dari masyarakat dan dunia usaha (Hadisuwarto, Ruminta, 2001).

Birokrasi memegang peranan penting dalam perumusan, pelaksanaan, dan pengawasan berbagai kebijakan publik, serta dalam evaluasi kinerjanya. Dalam posisi yang strategis seperti itu, adalah logis apabila pada setiap perkembangan politik, selalu terdapat kemungkinan dan upaya menarik birokrasi pada partai tertentu; birokrasi dimanfaatkan untuk mencapai, mempertahankan, atau pun memperkuat kekuasaan oleh partai tertentu atau pihak penguasa. Kalau perilaku birokrasi berkembang dalam pengaruh politik seperti itu dan menjadi tidak netral, maka birokrasi yang seharusnya mengemban misi menegakkan “kualitas, efisiensi, dan

efektivitas pelayanan secara netral dan optimal kepada masyarakat”, besar kemungkinan akan berorientasi pada kepentingan partai atau partai-partai; sehingga terjadi pergeseran keberpihakan dari “kepentingan publik” ke pada “pengabdian pada pihak penguasa atau partai-partai yang berkuasa”. Dalam kondisi seperti itu, Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme akan tumbuh dan birokrasi akan kehilangan jati dirinya, dari pengemban misi perjuangan negara bangsa, menjadi partisan kelompok kepentingan yang sempit (Hadisuwanto, Ruminta, 2001).

Terminologi birokrasi dalam berbagai literatur terutama ilmu administrasi Negara dan ilmu politik sering digunakan berbagai pengertian. Istilah birokrasi mengandung makna: 1). *Rational Organization*, 2). *Organization Inefficiency*, 3). *Rule of Officials*, 4) *Public Administration*, 5) *Type Organization with characteristic and quality as Hierarchies and Rules*, 6) *Administrative by Officials*, dan 7) *An Essential quality of Modern Society* (Prio Budi Santoso, 1993 : 13). Birokrasi sering disebut sebagai badan / sektor pemerintah, atau dalam konsepsi bahasa Inggris disebut *public sector*, atau juga *public service* atau *public administration*. Konsepsi itu mencakup institusi atau orang yang penghasilannya berasal secara langsung atau tidak langsung dari uang Negara atau rakyat yang biasanya tercantum dalam APBN (Anggaran Pendapatan Belanja Negara) atau APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah). Akan tetapi di banyak Negara, ada beberapa kelompok bidang profesi seperti guru, pegawai BUMN, angkatan bersenjata, yang walaupun penghasilannya berasal dari uang Negara, tapi tidak dimasukkan sebagai bagian dari badan pemerintah atau *public sector*.

Birokrasi pemerintahan pada dasarnya keseluruhan organisasi dan manajemen dalam menjalankan tugas dan fungsi dalam berbagai unit organisasi pemerintah pada suatu departemen maupun non departemen baik di pusat maupun di daerah dalam rangka pelayanan umum dan masyarakat. Birokrasi pemerintahan

dalam suatu organisasi pemerintahan dapat dikategorikan dalam: mengatur atau regulation bagi kepentingan umum; melakukan pelayanan atau service langsung pada masyarakat dan menjalankan kegiatan pembangunan pada sektor-sektor khusus atau development untuk tujuan pembangunan.

Dalam konsep administrasi publik, birokrasi pemerintahan unsur strategis antara negara dan masyarakat untuk mencapai tujuan negara, menyelenggarakan fungsi serta proses pemerintahan serta melaksanakan urusan pemerintahan. Birokrasi pemerintahan berbentuk organisasi dan manajemen pemerintahan besar dalam suatu negara. Birokrasi pemerintahan sebagai instrumen penting untuk mencapai tujuan negara. Birokrasi bersumber dari lingkungan masyarakat "*agent of society*" melalui kebijakan pemerintahan dan berfungsi untuk kepentingan masyarakat (*public service*).

Karakteristik birokrasi pemerintahan mempunyai relevansi signifikansi dengan model kategori birokrasi pemerintahan yang dianut dalam organisasi dan manajemen pemerintahan berdasarkan pendekatan sistem administrasi publik. Birokrasi pemerintahan menjadi unsur penting dalam sistem, struktur dan kultur bagi pertumbuhan dan perkembangan organisasi dalam mencapai tujuan pemerintahan negara. Birokrasi organisasi pemerintahan memerlukan pengaturan berdasarkan struktur, fungsi dan proses secara normatif dan mekanistik yang secara ideal dan komprehensif. Weber menamakannya "*ideal type of bureaucracy*". Birokrasi dimaksudkan untuk melaksanakan tugas-tugas administrasi yang besar, hal itu hanya dapat berlaku pada organisasi besar seperti organisasi pemerintahan, karena pada organisasi pemerintahan, segala sesuatunya diatur secara formal, sedangkan pada organisasi kecil hanya diperlukan hubungan informal.

Selama ini, banyak pakar yang meneliti dan menulis tentang birokrasi bahwa fungsi staf pegawai administrasi harus memiliki cara-cara yang spesifik agar lebih efektif dan efisien, sebagaimana dirumuskan berikut (Syafie, 2004: 90):

1. Kerja yang ketat pada peraturan (*rule*);
2. Tugas yang khusus (*spesialisasi*);
3. Kaku dan sederhana (*zakelijk*);
4. Penyelenggaraan yang resmi (*formal*);
5. Pengaturan dari atas ke bawah (*hierarkis*) yang telah ditetapkan oleh organisasi/institusi;
6. Berdasarkan logika (*rasional*);
7. Tersentralistik (*otoritas*);
8. Taat dan patuh (*obedience*);
9. Tidak melanggar ketentuan (*discipline*);
10. Terstruktur (*systematic*);
11. Tanpa pandang bulu (*impersonal*).

Hal tersebut merupakan prinsip dasar dan karakteristik yang ideal dari suatu birokrasi. Karakteristik tersebut idealnya memang dimiliki oleh para birokrat (pegawai negeri sipil) agar tugas-tugas administrasi yang besar dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien sehingga tujuan organisasi dapat tercapai sesuai yang direncanakan. Dengan demikian, pendapat sebagian masyarakat selama ini yang cenderung negatif, paling tidak dapat diluruskan.

Max Weber (1978) mungkin menjadi salah seorang yang paling berpengaruh di dunia karena pengaruh ajarannya pada ilmu pengetahuan sosial. Ia terkenal oleh karena studinya mengenai pembirokrasian masyarakat; banyak aspek dari administrasi publik modern berpaling kepadanya; pendekatan klasik, pegawai pemerintah yang secara organisasi hirarkhis selanjutnya disebut "*Weberian civil service*." Organisasi formal dibentuk secara sengaja yang mencerminkan pembagian kerja. Oleh Max Weber dan Parson organisasi semacam ini merupakan posisi-posisi yang ditetapkan secara formal, dan interaksi antara posisi-posisi tersebut

ditentukan oleh keterkaitan peranan dari masing-masing posisi. Secara spesifik Weber (1978) menyebut organisasi semacam ini sebagai birokrasi. Weber menggambarkan tipe birokrasi ideal dalam nada positif, membuatnya lebih berberentuk organisasi rasional dan efisien daripada alternatif yang terdapat sebelumnya, yang dikarakterisasikan sebagai dominasi karismatik dan tradisional. Menurut terminologinya, birokrasi merupakan bagian dari dominasi legal. Akan tetapi, ia juga menekankan bahwa birokrasi menjadi tidak efisien ketika keputusan harus diadopsi kepada kasus individual.

Menurut Weber (1978), atribut birokrasi moderen termasuk kepribadiannya, konsentrasi dari arti administrasi, efek daya peningkatan terhadap perbedaan sosial dan ekonomi dan implementasi sistem kewenangan yang praktis tidak bisa dihancurkan. Birokrasi ala Weber dikenal juga dengan sebutan "Birokrasi Weberian". Tidak bisa disangkal bahwa birokrasi merupakan suatu model organisasi yang sangat efektif dan efisien. Diantara berbagai bentuk tindakan sosial, Weber (1978) melihat bahwa yang paling dominan dalam era industri modern adalah tindakan rasional, dan menjadi dasar kelahiran model organisasi birokrasi. Menurut Weber, Organisasi birokratis memiliki tujuan yang ditetapkan secara jelas, menggunakan kalkulasi yang akurat mengenai cara mencapai tujuan tersebut, dan secara sistematis mengeliminasi hal-hal yang menghambat pencapaian tujuan tersebut (lihat Van Krieken, Smith et al., 2000).

Menurut Max Weber yang dirangkum oleh Martin Albrow (dalam Priyo Budi Santoso, 1994 : 18) bahwa *ideal type of bureaucracy* mempunyai karakteristik sebagai berikut:

- 1) *Hierarchical structure involving delegation of authority from the top to the bottom of an organization;*
- 2) *A Series of officials position offices, each having prescribed duties and responsibilities;*
- 3) *Formal rules, regulations and standard governing operation of the organization and behaviour of its members;*

- 4) *Technically qualified personal employed on a career basis with promotion based on qualifications and performance;*
- 5) *Relationship between personal organizations basically of impersonal principle*

Karakteristik tersebut di atas menjadikan model organisasi birokrasi unggul secara teknis yang hingga kini belum tertandingi. Kendati demikian, Weber (1978) juga memperingatkan bahwa kalau organisasi birokrasi benar-benar mencapai bentuk idealnya tersebut, maka ia akan menjadi “kerangkeng besi” (*iron cage*) yang bisa memenjara daya kreativitas dan inovasi pegawai. Ritzer (1996; 1998), seorang mengikut teori Weber, menganggap bahwa kini birokrasi sudah semakin mendekati tipe ideal tersebut. Hal ini, misalnya, terlihat pada masyarakat Amerika dan bahkan masyarakat dunia yang sudah diorganisir secara kaku sebagaimana layaknya restoran cepat saji McDonald, dimana prosedur, waktu, urutan pelayanan sudah dikalkulasi secara baku. Inovasi pegawai tidak lagi dibutuhkan karena hanya akan merusak standard yang sudah ditetapkan. Meskipun organisasi birokrasi formal belum sepenuhnya mencapai karakteristik ideal tersebut di atas, sebagian peneliti sepakat dengan Ritzer dan berargumen bahwa efek kerangkeng besi tersebut sudah semakin terasa dan menggejala.

Seorang pejabat birokrasi adalah berkepribadian bebas dan ditunjuk dalam posisi berdasarkan peraturan, menggunakan kewenangan yang diberikan kepadanya dengan gaya kepemimpinan yang adil, dan kesetiaannya tergambar melalui pelaksanaan tugasnya secara sepenuh hati, penunjukkan dan penempatan kerja berdasarkan kualifikasi teknis yang dimiliki, kerja administratif dikerjakan penuh waktu (*full time*), pekerjaan diganjar berdasarkan upah harian dan prospek masa depan sepanjang karir.

Seorang pegawai pemerintah harus menggunakan penilaian dan keterampilannya, akan tetapi tugasnya adalah menempatkan kedua hal tersebut pada kewenangan yang lebih

tinggi; akhirnya ia hanya bertanggungjawab untuk menjalankan sebagian tugas yang telah ditugaskan dan harus mengorbankan penilaiannya apabila bertentangan dengan tugas pekerjaannya. Pola kerja Weber banyak diikuti oleh yang lainnya seperti Robert Michels (Knoke, D. & Kuklinski, 1982) dengan teori Besi Oligarki (*Iron Law of Oligarchy*).

Dengan mengutip pendapat Weber, Tjokroamidjojo (1984) mengemukakan ciri-ciri utama dari struktur birokrasi dalam tipe ideal yang meliputi:

1. Adanya pembagian kerja dan spesialisasi, melalui sistem birokrasi dilakukan penempatan personal yang sesuai dengan kemampuan dan pengetahuannya. Setiap posisi merupakan tugas khusus yang menjadi tanggung jawab tersendiri. Untuk jaminan agar pelaksanaan tugas sejalan dan sesuai dengan tujuan bersama, mekanisme birokrasi dilengkapi dengan petunjuk tentang tata kerja dan pengaturan batas tanggungjawab. Dengan demikian, dalam susunan birokrasi dapat diketahui siapa dan mengerjakan apa, serta siapa yang bertanggungjawab kepada siapa.
2. Hierarki kekuasaan. Didalam sistem birokrasi semua posisi diatur dalam susunan hirarki, semua posisi berada dibawah pembinaan dan pengawasan pemegang tugas atau posisi diatasnya. Susunan hirarki ini ditata di dalam suatu jenjang mata rantau perintah dan pertanggungjawaban yang mudah diketahui dalam susunan piramida organisasi.
3. Aturan dan peraturan semua gerak dan pelaksanaan tugas di dalam birokrasi didasarkan kepada aturan perundang-undangan selain sebagai landasan hukum mengenai tugas juga pada tingkat pelaksanaan mengatur cara atau prosedur birokrat dalam melaksanakan tugas. Adanya aturan dan peraturan mengenai materi dan formalitas pelaksanaan tugas seperti ini mendorong birokrasi kepada standarisasi, spesialisasi dan profesionalitas.

4. Sifat tidak pribadi (impersonal). Hubungan interaksi di dalam birokrasi dikendalikan oleh aturan melalui prosedur dan formalitas sehingga perasaan pribadi lebih dibatasi, dengan cara ini penunjukan seseorang kepada satu posisi tidak atas favorit atau pertimbangan pribadi, tetapi atas kemampuan.
5. Pembentukan karier. Didalam birokrasi jabatan dan pekerjaan teknis dapat dilakukan sejalan dengan pengembangan sistem karier dengan identifikasi pekerjaan secara teknis. Dengan sistem tersebut calon birokrat dapat dipilih atas pertimbangan teknis seperti melalui ujian atau test akademik, tes keahlian, pertimbangan nilai atau skor keberhasilan, senioritas, dan lain-lain.
6. Birokrasi murni. Pengalaman menunjukkan bahwa tipe birokrasi yang murni dari organisasi administrasi dilihat dari segi teknis dapat memenuhi efisiensi tingkat tinggi. Mekanisme birokrasi yang berkembang sepenuhnya akan lebih efisien daripada organisasi yang tidak seperti itu atau yang tidak jelas birokasinya.

Karakteristik birokrasi pemerintahan mempunyai kaitan erat dengan sistem nilai, struktur dan kultur birokrasi pemerintahan. Birokrasi organisasi pemerintahan sebagai instrumen "*living organisme*", senantiasa menyesuaikan diri, berubah dan berkembang dengan memperhatikan tuntutan dan kebutuhan lingkungan masyarakat. Bahkan mampu menyikapi terhadap kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, komunikasi dan informasi guna keberlangsungannya mempunyai legitimasi, kapabilitas dan kinerja birokrasi dalam menyelenggarakan kebijakan dan pelayanan publik.

Paradigma birokrasi pemerintahan seiring dengan konsep, teori dan pendekatan dalam perkembangan administrasi negara. Dalam perkembangan administrasi publik, ditandai oleh perkembangan administrasi yaitu: 1) Manajemen ilmiah (*scientific*

management), 2) Hubungan Kemanusiaan (*Human Relation*), 3) Kelembagaan, 4) Perilaku Organisasi 5) Organisasi dan manajemen modern (Kast dan Resenzwight, 1981). Kaitannya dengan paradigma administrasi negara dengan birokrasi pemerintahan, karena birokrasi pemerintahan bagian substansi strategis dalam administrasi negara, sehingga birokrasi pemerintahan terdapat paradigmanya yang senantiasa melakukan redefinisi, reorientasi, revitalisasi, refungsionalisasi dan lain-lain sesuai dengan evidensi empiris dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam arti bahwa pergeseran paradigma administrasi negara membawa implikasi terhadap pergeseran paradigma birokrasi pemerintahan dalam kebijakan dan pelayanan publik. Ini menunjukkan bahwa dalam perkembangan birokrasi pemerintahan terdapat paradigma lama, seperti halnya dikemukakan oleh H.G. Henderson (1976) dikenal dengan Birokrasi klasik, birokrasi neo klasik, dan birokrasi hubungan manusia, sehingga berkembang menjadi adanya birokrasi pilihan publik dan Birokrasi manajemen sistem nilai.

Menurut Sodang P Siagian dalam Muhammad (2002), paradigma birokrasi yang ideal agar semakin mampu menyelenggarakan fungsinya dengan tingkat efisiensi, efektivitas dan produktivitas yang semakin tinggi, birokrasi pemerintahan harus selalu berusaha agar seluruh organisasi birokrasi dikelola berdasarkan prinsip-prinsip organisasi yang sehat. Prinsip-prinsip tersebut adalah sebagai berikut :

1. Prinsip Organisasi.

Sebagai paradigma di bidang kelembagaan, prinsip organisasi penting dipahami dan diimplementasikan.

2. Prinsip Kejelasan Misi.

Misi birokrasi diangkat dari tujuan nasional di segala bidang kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara. Birokrasi memiliki serangkaian tugas utama yang harus dilaksanakannya, baik yang sifatnya pengaturan yang selalu harus berdasarkan peraturan perundang-undangan dan dioperasionalkan secara transparan, maupun dalam

berbagai bentuk pelayanan masyarakat yang harus memenuhi persyaratan benar, ramah, cepat, tetapi sekaligus akurat.

3. Prinsip Kejelasan fungsi.

Sebagai paradigma, fungsi merupakan rincian misi yang harus diemban. Kejelasan fungsi tidak terbatas pada rumusan hal-hal yang menjadi tanggung jawab fungsional suatu instansi.

Meskipun sangat penting, hal ini juga sebagai upaya untuk menjamin bahwa:

- a. Dalam birokrasi tidak terjadi tumpang tindih dan duplikasi dalam arti satu fungsi diselenggarakan oleh lebih dari satu instansi;
- b. Tidak ada fungsi yang terabaikan karena tidak jelas induknya;
- c. Menghilangkan persepsi tentang adanya fungsi yang penting, kurang penting dan tidak penting
- d. Jelas bagi birokrasi dan masyarakat siapa yang menjadi kelompok clientele instansi yang sama.

4. Prinsip Kejelasan Aktivitas.

Yang dimaksud dengan aktivitas birokrasi adalah kegiatan yang dilakukan dalam penyelenggaraan tugas fungsi satuan kerja dalam birokrasi. Prinsip ini harus mendapat perhatian yang terletak pada kenyataan bahwa setiap kali para anggota birokrasi terlihat dalam aktivitas yang mubazir, setiap itu pula terjadi pemborosan. Padahal, karena terbatasnya sarana, prasarana, waktu, dan dana yang tersedia, pemborosan merupakan tindakan yang tidak pernah dapat dibenarkan.

5. Prinsip Kesatuan Arah.

Merupakan kenyataan bahwa jajaran birokrat terlibat dalam berbagai aktivitas, baik yang ditujukan kepada

berbagai pihak di luar birokrasi, yaitu masyarakat luas maupun bagi kepentingan instansi yang bersangkutan. Bahkan, banyak kegiatan tersebut bersifat spesialis, bergantung pada tuntutan dan kepentingan pihak-pihak yang harus dilayani. Akan tetapi, aneka ragam aktivitas tersebut tetap harus diarahkan pada satu titik kulminasi tertentu, yaitu tercapainya tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

6. Prinsip Kesatuan Perintah.

Salah satu wewenang yang dimiliki oleh setiap orang yang menduduki jabatan manajerial adalah memberikan perintah kepada bawahannya. Sebaliknya, perintah bisa berupa larangan agar bawahan tersebut tidak melakukan tindakan tertentu. Agar perintah yang diberikan dapat terlaksana dengan efektif, sumbernya hanya satu, yaitu atasan langsung dari bawahan yang bersangkutan. Penegasan ini sangat penting sebagai salah satu paradigma birokrasi karena dalam kenyataan sesungguhnya seorang bawahan mempunyai banyak atasan bergantung pada jumlah jenjang jabatan manajerial yang terdapat dalam suatu organisasi.

Dengan demikian, penerapan prinsip satu perintah seyogianya didasarkan pada pendapat “satu anak tangga ke bawah”. Artinya, setiap pimpinan memberikan perintah hanya kepada para bawahannya langsung.

Dengan prinsip ini, tercapai hal berikut:

- a. Penerima perintah tidak akan bingung tentang makna perintah yang diterimanya;
- b. Pejabat yang lebih rendah tidak merasa dilampaui, yaitu hal yang secara psikologis dapat berdampak negatif;
- c. Prinsip formalisasi ialah penentuan standar yang baku untuk semua kegiatan yang memang dapat dilakukan.

Dalam suatu birokrasi diperlukan formalisasi yang tinggi karena dengan demikian terdapat kriteria kinerja yang seragam untuk semua kegiatan yang sejenis. Manfaatnya bukan hanya dalam mengukur kinerja para pegawai yang penting untuk penilaian dalam rangka evaluasi para pegawai untuk promosi, alih tugas, alih wilayah, bahkan untuk pengenaan sanksi disiplin.

Jika di awal telah disinggung betapa pentingnya suatu birokrasi dikelola secara demokratis, salah satu perwujudannya ialah kesediaan seorang pejabat pimpinan untuk mendelegasikan wewenangnya kepada para bawahannya untuk mengambil keputusan sesuai dengan hierarki jabatannya dalam organisasi. Rumus yang dapat digunakan dalam hal ini bahwa pada tingkat manajemen puncak, keputusan yang diambil adalah yang bersifat strategis, para manajer tingkat media mengambil keputusan yang bersifat taktis dan para manajer tingkat rendah mengambil keputusan teknis dan operasional.

Disoroti mengenai kinerja manajerial, penerapan prinsip ini sangat penting karena:

- 1) Mutu keputusan yang diambil akan semakin tinggi;
- 2) Bagi setiap manajer tersedia waktu lebih banyak untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi manajerial yang lain;
- 3) Operasionalisasi keputusan akan semakin efektif karena rasa tanggung jawab para pengambil keputusan pada berbagai eselon akan semakin besar;
- 4) Para manajerial yang lebih rendah merasa mendapat kepercayaan dari atasan masing-masing. Sebagaimana dimaklumi bahwa pendelegasian wewenang hanya mungkin berlangsung dengan baik apabila penerima delegasi wewenang itu menunjukkan kemantapan, tidak hanya dalam arti teknis, tetapi juga secara

psikologis dan mental intelektual. Pengalaman menunjukkan bahwa kemantapan tersebut hanya tercapai dalam suatu organisasional yang demokratis. Kuncinya terletak pada gaya manajerial para atasan.

7. Prinsip Desentralisasi.

Prinsip yang berkaitan erat dengan pendelegasian wewenang adalah penerapan prinsip desentralisasi. Sebagai paradigma birokrasi, desentralisasi pada dasarnya berarti harus dicegah adanya konsentrasi pengambilan keputusan pada satu titik tertentu. Dengan kata lain, jangan sampai terjadi sentralisasi yang berlebihan. Bagi suatu birokrasi, hal ini sangat penting karena dengan kondisi wilayah kekuasaan negara yang sangat mungkin heterogen ditinjau dari segi potensi ekonomi, jumlah dan komposisi penduduk, kekayaan alam, topografi wilayah, dan budaya masyarakat setempat, desentralisasi pengambilan keputusan mutlak diperlukan. Dengan desentralisasi itulah, para pejabat pimpinan dan pelaksana dapat bertindak dengan tepat, dalam arti sesuai dengan situasi dan kondisi setempat dan lapangan. Dalam kaitan ini, harus ditekankan bahwa ada hal-hal tertentu yang dilakukan dengan pendekatan sentralisasi, terutama dalam suatu negara kesatuan. Beberapa contoh yang sifatnya nasional, seperti perumusan kebijaksanaan dasar, pola perencanaan, pola organisasi dan pola pengawasan. Bahkan di negara yang berbentuk federasi, ada kegiatan yang merupakan “urusan” pemerintah federal, seperti pertahanan dan keamanan, serta hubungan luar negeri. Para pejabat dan petugas di lapangan bekerja atas pola yang telah ditetapkan secara nasional.

8. Prinsip Keseimbangan Wewenang dan Tanggung Jawab.

Jika wewenang dapat diartikan sebagai hak menyuruh atau melarang orang lain melakukan sesuatu, tanggung jawab adalah kewajiban untuk memikul segala konsekuensi yang mungkin timbul karena penggunaan wewenang. Keduanya harus dimiliki secara berimbang oleh setiap anggota, terutama para pejabat pimpinan. Teori manajemen menekankan bahwa ketidakseimbangan antara keduanya dapat berdampak negatif pada kinerja organisasi. Jika wewenang seseorang tidak diimbangi oleh tanggung jawab, tidak mustahil terbuka peluang untuk bertindak otoriter atau diktatorial. Sebaliknya, jika seseorang hanya dibebani dengan tanggung jawab tanpa diimbangi oleh wewenang, mungkin ia akan ragu-ragu melakukan sesuatu karena takut jika tindakannya itu melampaui wewenangnya.

Dalam perkembangan paradigma administrasi publik yang mengalami pergeseran atau perubahan yaitu bermula pada paradigma administrasi publik lama (*Old Public Administration*) menitik beratkan struktur dan kultur birokrasi pemerintahan. Berkembang menuju pada Paradigma Administrasi Publik Baru (*New Public Administration*) untuk menyikapi keadilan, kepentingan umum dan pelayanan publik membutuhkan manajemen birokrasi pemerintahan yang berbasis profesi, kinerja, kompetitif, disiplin dan penghematan sumberdaya manusia berfokus pada Manajemen Pemerintahan Baru (*New Public Management*), akhirnya lebih dititikberatkan Manajemen Pelayanan Publik (*New Public Service*).

DAFTAR PUSTAKA

- Albrow, Martin. 1996. Birokrasi. Terjemahan M R. Suli Karim. Yogyakarta: Tiara Wacana
- Benveniste, Guy. 1994. Birokrasi. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada
- Budiono, Priyo, Santosa. 1993. Birokrasi Pemerintah Orde Baru: Perspektif Kultural dan Struktural. Jakarta: PT Rajawali Press
- Muhammad. 2018. Birokrasi, (Kajian Konsep, Teori menuju Good Governance). Lhokseumawe: Unimal Press
- Osborne, David. Plastrik, Peter. 2001. Memangkas Birokrasi. Jakarta: Penerbit PPM
- Setiono, Budi. 2005. Jaring Birokrasi: Tinjauan dari Aspek Politik dan Administrasi. Jakarta: Gugus Press
- Siagian, SP. 1994, Patologi Birokrasi (analisis, Identifikasi dan Terapinya). Jakarta: Ghalia Indonesia
- Syafiie, Inu Kencana. 2004. Birokrasi Pemerintahan Indonesia. Bandung: Mandar Maju
- Tjahya Supriatna, 1996, Administrasi, Birokrasi dan Pelayanan Publik, Nimas Multima, Bandung
- Tjokroamidjojo, Bintoro. 1984. Pengantar Administrasi Pembangunan. Jakarta: LP3S
- Yuningsih, Tri. 2019. Kajian Birokrasi. Semarang: Departemen Administrasi Publik Press

BAB 8

ASPEK MANAJEMEN DALAM ADMINISTRASI PUBLIK

Oleh Asri Kunda

8.1 Pengertian Dasar Administrasi Publik

Ilmu administrasi publik adalah ilmu yang mempelajari kegiatan kerja sama dalam institusi atau organisasi yang bersifat publik. Sebagai cabang ilmu administrasi, administrasi publik menggunakan semua teori, konsep, dan analisis yang berlaku dalam ilmu administrasi. Kegiatan dan dinamika kerja sama manusia disebut Ilmu Administrasi. Kerja sama merupakan gejala yang universal sifatnya, dan sudah ada sejak zaman primitif sampai zaman modern sekarang ini. Kerja sama juga merupakan satu gejala yang dapat ditemui dalam semua bidang kehidupan, baik dalam bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, keagamaan, pemerintahan, maupun dalam bidang hiburan. Dilihat dari sifat dan kepentingannya, kegiatan kerja sama dapat dibagi dua, yakni kegiatan yang *bersifat privat* dan kegiatan yang *bersifat publik*. Karena itu ilmu yang mempelajarinya, yakni ilmu administrasi, mempunyai dua cabang pula, ilmu administrasi privat dan ilmu administrasi publik. Pada saat yang sama administrasi publik juga memanfaatkan teori dan konsep yang berlaku dalam beberapa cabang dari ilmu sosial, seperti ilmu politik, ekonomi, psikologi, antropologi budaya, dan sosiologi. Menyadari bahwa persoalan-persoalan publik makin lama makin kompleks, terutama dalam era globalisasi, maka diperlukan penguasaan atas pengetahuan ilmiah mengenai hal-hal yang berkaitan dengan fungsi dan proses yang berlangsung dalam institusi atau organisasi publik. Harapannya

adalah bahwa dalam bidang administrasi publik berkembang wawasan yang lebih luas dan tersedia landasan yang lebih berguna bagi tercapainya tujuan organisasi publik secara lebih efisien dan efektif.

Jadi, sesungguhnya administrasi dapat dipandang sebagai suatu rangkaian kegiatan, di samping itu juga dapat dipandang sebagai proses pemikiran. Sekalipun administrasi dapat dikelompokkan dalam tiga kategori pengertian atau definisi, namun administrasi dalam pengertian sebagai tata usaha sebaiknya dipahami sebagai cabang atau bagian dari administrasi. Tata usaha adalah satu bagian dari kegiatan yang terutama berkaitan dengan penyediaan, penyimpanan dan penyampaian bahan keterangan atau informasi yang sangat diperlukan bagi pimpinan dalam mengelola kegiatan kerja sama. Kegiatan ini dalam bahasa Inggris disebut "*clerical work*", bukan "*administration*". Begitu pula hanya dengan istilah administrasi dalam pengertian sebagai pemerintah atau administrasi publik. Dalam hal ini administrasi publik harus kita pahami sebagai satu bagian dari administrasi, yang memusatkan perhatiannya pada kegiatan yang dijalankan atau berhubungan dengan institusi-institusi (lembaga-lembaga atau organisasi-organisasi) publik. Dengan demikian, tata usaha dan administrasi publik adalah bagian dari administrasi.

Begitu luasnya bidang yang dicakup oleh istilah administrasi, sehingga Robert Presthus mengungkapkan bahwa cakupan studi administrasi lebih luas daripada cakupan ilmu-ilmu sosial lainnya, karena kerja sama dapat ditemukan dalam setiap aspek kehidupan.

8.2 Konsep Administrasi Publik

Administrasi berdasarkan etimologis bersumber dari bahasa latin yang terdiri dari *ad* dan *ministrare*, yang secara operasional berarti melayani, membantu dan memenuhi. Dalam bahasa asalnya terbentuk kata benda *administration* dan kata sifat *administrativus*. Sedangkan dalam bahasa Inggris menjadi *administration* dan

dalam bahasa Indonesia menjadi administrasi. Administrasi dapat dibedakan menjadi dua pengertian, yaitu:

1. Administrasi dalam arti sempit, yaitu berasal dari kata *Administratie* (bahasa Belanda), yang meliputi kegiatan: catat-mencatat, surat-menyurat, pembukuan ringan, ketik-mengetik, kegiatan menyusun keterangan-keterangan secara sistematis, dan pencatatan-pencatatannya secara tertulis untuk didokumentasikan, agar mudah menemukannya bilamana akan dipergunakan lagi, baik secara terpisah-pisah maupun sebagai keseluruhan yang tidak terpisahkan, dan segala sesuatu yang bersifat teknis ketatausahaan (*clerical work*).
2. Administrasi dalam arti luas berasal dari kata *administration* (bahasa Inggris), yaitu:
 - a. Menurut H. A. Simon mengemukakan bahwa "*Administration as the activities of groups cooperating to accomplish common goals*" (administrasi adalah kegiatan kelompok yang mengadakan kerja sama untuk menyelesaikan tujuan bersama).
 - b. Menurut Luther Gulick mengemukakan bahwa "*Administration has to do with getting things done, with the accomplishment of defined objectives*" (administrasi adalah yang berkenaan dengan penyelesaian hal apa yang hendak dikerjakan, dengan tercapainya tujuan-tujuan yang telah ditetapkan).
 - c. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, administrasi diartikan sebagai:
 - 1) Usaha dan kegiatan yang meliputi penetapan tujuan serta penetapan cara-cara penyelenggaraan pembinaan organisasi.
 - 2) Usaha dan kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijakan untuk mencapai tujuan.
 - 3) Kegiatan yang berkaitan dengan

penyelenggaraan pemerintahan
4) Kegiatan kantor dan tata usaha.

Administrasi mempunyai ciri-ciri yang menjadi dasar dalam proses kegiatan administrasi, yaitu

1. Adanya kelompok manusia, yaitu kelompok yang terdiri atas dua orang atau lebih.
2. Adanya kerja sama dari kelompok tersebut.
3. Adanya kegiatan atau proses atau usaha.
4. Adanya bimbingan dan kepemimpinan.
5. Adanya tujuan yang telah disepakati bersama

Administrasi publik di Indonesia lebih dikenal dengan istilah administrasi Negara. Administrasi publik merupakan salah satu disiplin ilmu administrasi sebagai salah satu aspek dari kegiatan pemerintahan. White menyatakan bahwa administrasi publik terdiri atas semua kegiatan Negara dengan maksud untuk menunaikan dan melaksanakan kebijakan Negara.

Administrasi publik dianggap sebagai organisasi dan administrasi dari unit-unit organisasi yang mengejar tercapainya tujuan-tujuan kenegaraan. Dimana tujuan kenegaraan tersebut meliputi upaya mewujudkan kesejahteraan rakyat melalui penyediaan barang-barang publik dan memberikan pelayanan publik. Sedangkan Siagian mengatakan bahwa administrasi publik sebagai keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh aparatur pemerintah dari suatu Negara dalam usaha mencapai tujuan Negara.

Proses administrasi sebagai proses politik juga merupakan bagian dari proses politik suatu bangsa. Hal ini bisa dipahami, karena berdasarkan perkembangan paradigma administrasi, administrasi publik berasal dari ilmu politik yang ditujukan agar proses kegiatan kenegaraan dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Perkembangan administrasi sebagai disiplin ilmu mengalami beberapa proses pergantian cara pandang, dimana

pemahamannya dilihat dari paradigma. Perkembangan paradigma tersebut menggambarkan adanya perubahan-perubahan dan perbedaan-perbedaan dalam tujuan, teori dan metodologi serta nilai-nilai yang mendasari. lima paradigma administrasi publik yaitu :

1. Paradigma Dikotomi Antara Politik dan Administrasi.

Terdapat dua fungsi pokok pemerintah yaitu politik dan administrasi. Maka permasalahannya adalah dimana administrasi Negara berada, sehingga dibedakan dengan jelas antara administrasi dan politik. Namun, administrasi Negara sebenarnya harus berada pada birokrasi pemerintahan.

2. Prinsip-prinsip Administrasi Negara

Dipandang dapat berlaku universal pada setiap bentuk organisasi dan setiap lingkungan sosial budaya. Maka prinsipnya adalah administrasi Negara dapat diterapkan dimana saja walaupun berbeda kebudayaan, lingkungan, visi dan lainnya.

3. Administrasi Negara Sebagai Ilmu Politik

Merupakan suatu usaha untuk menetapkan kembali hubungan konseptual antara administrasi Negara dan ilmu politik. Dan pada fase ini administrasi Negara telah berkembang sebagai bagian dari ilmu politik.

4. Administrasi Negara Sebagai Ilmu Administrasi

Perkembangannya diawali ketidaksenangan bahwa ilmu administras dianggap sebagai ilmu kelas dua setelah ilmu politik. Usaha pengembangannya bertujuan untuk mempercepat proses mencari alternative paradigma ilmu administrasi.

5. Administrasi Negara Sebagai Administrasi Negara

Pada proses ini administrasi Negara telah merambah ke teori organisasi, ilmu kebijakan dan ekonomi politik.

Sedangkan Frederickson, mengemukakan enam paradigma administrasi publik, yaitu:

1. Birokrasi Klasik

Fokusnya adalah struktur organisasi dan fungsi prinsip-prinsip manajemen sedangkan yang menjadi lokusnya adalah berbagai jenis organisasi baik pemerintahan maupun bisnis.

2. Birokrasi Neo Klasik

Fokusnya adalah proses pengambilan keputusan dengan perhatian khusus kepada penerapan ilmu perilaku, ilmu manajemen, analisa system, dan penelitian operasi. Sedangkan lokusnya adalah keputusan yang dihasilkan oleh birokrasi pemerintahan.

3. Kelembagaan

Fokusnya adalah perilaku birokrasi yang dipandang sebagai suatu organisasi yang kompleks. Sedangkan masalah-masalah efisiensi, efektivitas dan produktivitas kurang dapat perhatian. Perilaku dalam paradigma ini adalah perilaku pengambilan keputusan yang bersifat gradual dan incremental, dimana hal ini dipandang sebagai satu-satunya cara untuk memadukan kemampuan dan keahlian birokrasi dengan preferensi kebijakan dan berbagai kemungkinan bisa dari pejabat-pejabat politis.

4. Hubungan Kemanusiaan

Yang mendasari paradigma ini adalah keikutsertaan dalam pengambilan keputusan, minimasi perbedaan dan status dan hubungan antar pribadi, keterbukaan, aktualisasi diri dan optimasi tingkat kepuasan. Focus dari paradigma ini adalah dimensi-dimensi kemanusiaan dan aspek sosial dalam tiap jenis organisasi ataupun birokrasi.

5. Pilihan Publik

Fokus dari paradigma ini tak lepas dari politik, yaitu pilihan-pilihan untuk melayani kepentingan publik akan barang dan

jasa yang harus diberikan oleh sejumlah organisasi yang kompleks.

6. Administrasi Negara Baru

Fokus dari paradigma ini meliputi usaha mengorganisasikan, menggambarkan, mendesain, ataupun membuat organisasi dapat berjalan kearah dan dengan mewujudkan nilai-nilai kemanusiaan secara maksimal yang dilaksanakan dengan menggambarkan sistem desentralisasi dan organisasi-organisasi demokratis yang responsive dan mengundang partisipasi serta dapat memberikan secara merata jasa-jasa yang diperlukan masyarakat.

Pada tahun 1992 muncul paradigma administrasi publik yang bersifat reformatif yaitu *reinventing government*. Paradigma ini dicetuskan oleh Osborne dan Gaebler kemudian dioperasionalkan Osborne dan Plastrik. Pada paradigma ini pemerintah harus bersifat:

1. Pemerintah sebagai pembuat kebijakan Haruslah menjadi pengarah dari para pelaksana.
2. Pemerintah sebagai milik masyarakat Haruslah lebih memberdayakan masyarakat ketimbang terus menerus melayani.
3. Pemerintah sebagai institusi yang hidup dan kompetisi. Haruslah menyuntikkan semangat persaingan kepada masyarakat untuk mengembangkan dirinya dengan menghadirkan lembaga swasta dalam menangani urusan-urusan yang biasanya dimonopoli pemerintah.
4. Pemerintah sebagai lembaga yang mempunyai misi Haruslah lebih memberikan kebebasan kepada masyarakat untuk berkreasi, bukan mengaturnya dengan berbagai peraturan dan petunjuk pelaksanaan yang ketat.
5. Pemerintah sebagai sebuah pabrik yang berorientasi kepada hasil dalam strategi pembiayaannya.

6. Pemerintah sebagai pelayan masyarakat
Haruslah lebih mementingkan kepuasan pelanggan, bukan hanya memenuhi apa yang menjadi kemauan birokrasi.
7. Pemerintah sebagai badan usaha
Haruslah pandai-pandai mencari uang bukan hanya pintar membelanjakannya.
Pemerintah sebagai yang memiliki daya antisipatif Harus mencegah dari pada menanggulangi.
8. Pemerintah sebagai pemegang kewenangan
Harus menggeser pola kerja hirarki ke model kerja partisipasi dan kerja sama.
9. Pemerintah sebagai pihak yang berorientasi kepada pasar.
Harus mendongkrak perubahan lewat penguasaannya terhadap mekanisme pasar.

Paradigma *Reinventing Government* dikenal juga *New Public Management* (NPM). Paradigma di atas menjadi populer sebagai prinsip *good governance*. Dalam paradigma ini diungkapkan bahwa ada tujuh prinsip dalam NPM, yaitu:

1. Pemanfaatan manajemen profesional dalam sektor publik.
2. Penggunaan indikator kinerja.
3. Penekanan yang lebih besar pada control output.
4. Pergeseran ke kompetisi yang lebih tinggi.
5. Pergeseran perhatian ke unit-unit yang lebih kecil.
6. Penekanan gaya sector swasta pada penerapan manajemen.
7. Penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih tinggi dalam penggunaan sumber daya.

Pada tahun 2003, muncul kembali paradigma administrasi publik yang dikenal dengan nama *New Public Service* (NPS). Dalam paradigma ini terdapat tujuh ide pokok, yaitu:

1. Kepentingan publik adalah hasil dari sebuah dialog tentang pembagian nilai dari pada kumpulan dari kepentingan individu. Aparatur pelayanan publik tidak hanya merespon

keinginan pelanggan tetapi lebih focus pada pembangunan kepercayaan dan kolaborasi dengan dan antara warga Negara.

2. Administrasi publik harus member kontribusi untuk membangun sebuah kebersamaan, membagi gagasan dari kepentingan publik, tujuannya adalah tidak untuk menemukan pemecahan yang cepat dikendalikan oleh pilihan- pilihan individu, dan sebagai kreasi dari pembagian kepentingan dan tanggungjawab.
3. Kepentingan publik adalah lebih dimajukan oleh komitmen aparatur pelayanan publik dan warga Negara untuk membuat kontribusi lebih berarti dari pada oleh gerakan para manejer swasta sebagai bagian dari keuntungan publik yang menjadi milik mereka.
4. Pertemuan antara kebijakan dan program agar bisa dicapai secara lebih efektif dan berhasil secara bertanggungjawab mengikuti upaya bersama dan proses-proses kebersamaan.
5. Aparatur pelayanan publik seharusnya penuh perhatian lebih baik daripada pasar, dan harus mengikuti peraturan perundangan dan konstitusi, nilai- nilai masyarakat, norma-norma politik, standar-standar professional dan kepentingan warga Negara.
6. Semakin bertambah penting pelayanan publik untuk menggunakan andil, nilai kepemimpinan mendasar dan membantu warga mengartikulasikan dan mempertemukan kepentingan yang menjadi bagian mereka lebih daripada berusaha untuk mengontrol atau mengendalikan masyarakat pada petunjuk-petunjuk baru.
7. Organisasi publik dan kerangka kerjanya dimana mereka berpartisipasi dan lebih sukses dalam kegiatannya kalau mereka mengoperasikan sesuai proses kebersamaan dan mendasarkan diri pada kepemimpinan yang hormat pada semua orang.

Paradigma *New Public Management* (NPM) dan *New Public Service* (NPS) menunjukkan bahwa terjadi perubahan orientasi administrasi publik yang sangat cepat. Paradigma NPM orientasinya kepada kepuasan pelanggan, sedangkan NPS kepada kualitas pelayanan publik. Kedua paradigma ini berjalan seiring, karena NPS berorientasi kepada kualitas pelayanannya sedangkan NPM berorientasi kepada kepuasan pelanggannya. Sedangkan pada dasarnya pelanggan (publik) puas karena kualitas pelayanannya yang berkualitas. Dengan demikian, administrasi publik cenderung berkaitan dengan pelayanan publik, dan apabila prinsip-prinsip paradigma tersebut dijalankan dengan sebenarnya (dihayati dan diimplementasikan oleh aparatur pelayanan publik) maka pelaksanaan pelayanan publik dapat menjadi efektif sehingga mewujudkan pelayanan prima.

8.3 Unsur-Unsur Administrasi

Kegiatan yang bersifat kerja sama mencakup bidang yang sangat luas, di mana saja dan kapan saja. Kerja sama selalu melekat pada kegiatan manusia. Masyarakat primitif pun telah melakukannya. Apalagi manusia modern sekarang ini. Kita bisa meneliti dalam bidang apapun, tidak peduli apakah politik, atau pun ekonomi, budaya, sosial, keagamaan, hiburan dan sebagainya, tentu di dalamnya dapat ditemukan adanya kerja sama.

Kerjasama merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh dua orang atau lebih. Hasil yang diperoleh dari kerja sama tersebut akan lebih besar, lebih banyak, lebih baik dan lebih efektif dibandingkan jika pekerjaan dilakukan sendiri-sendiri. Dengan kata lain, banyak kegiatan yang tidak berhasil tanpa kerja sama, misalnya untuk memindahkan almari yang berat, kita memerlukan kerja sama dengan orang lain. Tanpa kerja sama, almari tidak dapat dipindahkan. Begitu pula halnya dengan organisasi. Organisasi tidak akan berhasil mencapai tujuan dan sasarannya jika orang-

orang yang menjadi anggota organisasi tidak saling bekerja sama. Jadi ukuran keberhasilan kerja sama adalah tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan. Dengan menggunakan contoh di atas, diletakkannya almari di tempat yang telah ditentukan, menunjukkan bahwa kerja sama yang dilakukan berhasil dengan baik.

Di dalam kehidupan sehari-hari, kerjasama merupakan rangkaian kegiatan yang terus-menerus, saling berkaitan satu sama lain dan teratur sifatnya. Kegiatan dimaksud diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Untuk membangun sebuah jembatan atau gedung dibutuhkan banyak orang yang tidak boleh bekerja sendiri-sendiri, sebaliknya harus bekerja sama satu sama lain agar jembatan atau gedung tersebut dapat berdiri. Begitu pula halnya dengan upaya untuk memberantas penyakit menular, seperti malaria, HIV/AIDS dan COVID 19, akan berhasil apabila semua orang yang terlibat di dalamnya bekerja sama. Rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam bentuk kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu, menurut The Liang Gie, disebut *administrasi*. Ia mendefinisikan administrasi sebagai "segenap proses penyelenggaraan dalam setiap usaha kerja sama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan tertentu.". Dari definisi The Liang Gie tersebut, kita mendapatkan tiga unsur administrasi, yang terdiri dari:

1. Kegiatan melibatkan dua orang atau lebih
2. Kegiatan dilakukan secara bersama-sama
3. Ada tujuan tertentu yang hendak dicapai.

Tiga unsur tersebut berkaitan erat satu sama lain dan terpadu. Jika salah satunya tidak ada, maka kegiatan tersebut tidak dapat disebut sebagai administrasi.

8.4 Pengertian Manajemen Publik

Manajemen merupakan ilmu yang berkembang sangat pesat saat ini, manajemen dianggap lebih modern di dibandingkan dengan administrasi, namun asumsi tersebut memiliki kekurangan karena ilmu manajemen publik tidak dapat menjelaskan gejala-gejala dalam organisasi secara terperinci, dan ilmu manajemen cenderung sangat praktis. Sebelum lebih dalam kita memahami konteks dari manajemen secara umum. Menurut Donovan dan Jackson manajemen publik diartikan sebagai aktivitas yang dilakukan dengan serangkaian keterampilan (Skill)

Ilmu manajemen dan manajemen publik memiliki perbedaan yang paling utama yaitu manajemen publik dengan struktur organisasi tertutupnya, dipenuhi formalitas dan aturan, memiliki perbedaan dengan manajemen sektor privat dimana, formalitas dan aturan itu sangat kurang. Formalitas dan aturan yang ada pada publik itu lahir melalui keputusan keputusan teratas yaitu politik, politik di tingkat elit pejabat publik ini diatur karena adanya dukungan dari masyarakat yang mendukung elit berkuasa. Manajemen publik ini biasanya tidak terlepas dari intervensi politik di tingkat elit, namun di tingkat menengah dan bawah tidaklah kentara unsur politisnya, karena biasanya manajemen tingkat menengah dan bawah diisi oleh para profesional dan para birokrat karier.

Pengertian manajemen adalah suatu kegiatan organisasi sebagai suatu usaha dari sekelompok orang yang bekerja sama dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu yang mereka taati sedemikian rupa sehingga diharapkan hasil yang akan dicapai sempurna, efektif dan efisien. Manajemen berasal dari Bahasa Inggris yaitu "*management*". Istilah ini berasal dari kata *manus*, tangan, yang berkaitan dengan *menagerie* yang berarti berternak. Kata *manus* berasal dari Bahasa Latin yaitu *mansionaticum* berarti pengelolaan rumah besar. Kata manajemen bisa dipahami dari Bahasa Italia *maneggiare* yang berarti mengendarai kuda dengan

penuh keahlian. Pada abad 18, istilah ini sering digunakan untuk memanipulasi politik pengawasan pelayanan umum. Frase “Managemen Administratif” diciptakan oleh US Brown Low Comminitee . Manajemen publik muncul kembali pada tahun 1980-an untuk menerangkan pendekatan rekayasa produksi bebas politik untuk bagian pelayanan umum.

Menurut Marry Parker Follet, manajemen adalah seni dalam menyelesaikan pekerjaan melalui orang lain sebagai pengaturan atau pengelolaan sumber daya yang ada sehingga hasilnya maksimal. Menurut J.G. Longenecker, manajemen adalah sebagai suatu proses kegiatan manajer dalam mengambil keputusan, mengordinasikan usaha-usaha kelompok, dan kepemimpinan. Menurut Roosenzweig, manajemen merupakan kegiatan yang meliputi koordinasi orang-orang dan koordinasi sumber-sumber material untuk mencapai tujuan organisasi. Manajemen mempelajari bagaimana menciptakan *effectiveness (dong right things)* secara efisien. (Dong right things) dan produktif melalui fungsi dan siklus tertentu dalam rangka mencapai tujuan organisasional yang telah ditetapkan.

Teori manajemen merupakan istilah umum yang digunakan secara longgar untuk menunjukkan temuan-temuan riset, kerangka analisis, proporsi, kepercayaan, pandangan, pengamatan dan usulan kramer, 1975 yang dikutip oleh Ndraha. Menggunakan istilah yang lebih spesifik gagasan manajemen ia mengatakan bahwa gagasan manajemen berasal dari penalaran induktif dan deduktif. Gagasan ini mengorganisasikan secara sistematis pengetahuan aplikatif sebagai sistem asumsi prinsip dan aturan prosedur yang diterima. Gagasan manajemen membantu para manajer untuk menganalisis dan menjelaskan berbagai sebab yang mendasar dari situasi bisnis yang memprediksikan hasil gabungan berbagai macam tindakan.

Secara mendasar dapat diartikan, manajemen publik adalah penelitian interdisipliner aspek genrik organisasi. Merupakan perpaduan dari perencanaan, pengorganisasian dan pengendalian

fungsi manajemen dengan manajemen sumberdaya manusia, keuangan, informasi fisik dan sumberdaya politik.

Adapun defenisi atau pengertian manajemen publik sebenarnya lebih menekankan pada bentuk implementasi yang berupa penerapan model, teori, metode, teknik, serta cara untuk mencapai suatu tujuan secara efisien dan efektif.

8.5 Paradigma Manajemen

1. Paradigama Manajemen Tradisional

Pandangan manajemen tertua dan paling berpengaruh hingga saat ini dan masih diterima pada kajian administrasi publik di dunia adalah pandangan tradisional atau pandangan klasik, yang dibagi dalam tiga cabang yaitu:

- a. Manajemen birokrasi.
- b. Ilmu manajemen dan
- c. Manajemen adminstratif.

Ketiga paham ini muncul pada kahir tahun 1980-an sampai pada awal 1900 diawali ketika para insiyur mencoba untuk membuat ornaisasi berjalan dalam mesin minyak, penemu tiga cabang ini semua berasal dari Jerman, Amerika Serikat dan Prancis.

2. Pandangan Manajemen Birokrasi

Pandangan ini mengacu pada seperangkat aturan hierarki, kejelasan dalam pembagian kerja dan prosedur detail. Max Webber seorang sejarawan Jerman yang menemukan prinsip dari birokrasi dengan tulisannya tentang karakteristik ideal dalam birokrasi, seperti, aturan sebagai panduan formal untuk perilaku bangi pekerja ketika mereka sedang bekerja. Aturan dapat menolong, menyediakan kedisiplinan untuk kebutuhan organisasi untuk mencapai tujuan. Dengan adanya aturan yang sangat seragam dalam prosedur dan operasional sehingga menjaga stabilitas kehendak dari perkerja. Impersonalitas, berarti pekerja dievaluasi melalui aturan dengan data yang

objektif. Namun dalam beberapa literatur kata impersonalitas ini memiliki konotasi negatif. Webber mempercayai bahwa pendekatan ini dapat menjamin keadilan untuk semua pekerja, sehingga penilaian yang berdasarkan pada subyektivitas personal atau keterkaitan personal untuk mewarnai penilaian kepada bawahan.

Pembagian kerja, mengacu kepada pembagian kerja berdasarkan atas spesialisasi jabatan. Ini memungkinkan organisasi untuk menggunakan pegawai dan pelatihan secara efisien. Manajer dan pekerja ditugaskan berdasarkan tujuannya masing-masing dalam spesialisasi dan keahlian pegawai. Struktur hierarki mengacu pada perangkan kerja berdasarkan atas suatu kewenangan, sesuatu hal yang perlu diputuskan dalam setiap kerjanya. Dengan adanya stuktur kerja ini sangat membantu pegawai menjadi sangat jelas. Dimana setiap posisi rangking memiliki kewenangan masing-masing dalam suatu organisasi. Struktur kewenangan, mengacu pada siapa yang memutuskan dalam berbagai variasi penting pada setiap tingkat dalam organisasi. Webber mengidentifikasi tiga tipe stuktur kewenangan tradisional kharismatik dan legal rasional yaitu :

- a. Kewenangan tradisional, ini berdasarkan kebiasaan, gender dan kelahiran. Kewenangan ini didominasi berdasarkan atas ikatan darah ketika seseorang diberikan kewenangan, kelemahan dari kewenangan ini secara transparansi tidak dapat terlihat kemampuan seseorang memimpin.
- b. Kewenangan kharismatik, ini lebih berdasarkan pada pandangan orang banyak terhadap seorang pemeimpin secara personalitas dan subyektif. Kewenangan legalrasional mengacu pada penggunaan hukum dan aturan secara aplikatif, pemimpin ini diakui karena jabatannya didapat berdasarkan kemampuan.

- c. Kewenangan Legal Rasional, mengacu kepada penggunaan Hukum dan aturan secara aplikatif, pemimpin ini biasanya diakui karena jabatannya didapat berdasarkan kemampuannya.

Memiliki penjenjangan karier, mengacu pada perjenjangan dalam struktur karier yang jelas, karier ini menjenjang dari bawah sampai keatas dengan penilaian yang terstandar karier ini diikuti dengan jaminan kerja, tunjangan kerja dan pensiun yang bervariasi tergantung dari jenjangnya masing-masing. Setiap tingkat dari karier ini memiliki perbedaan secara gaji, honor, tunjangan beban kerja dan sebagainya.

Rasionalitas, adalah penggunaan secara efisien segala sumber untuk mencapai tujuan, manajer pada tingkat ini biasanya memiliki sistem operasi yang logik dan scientifaally, dengan segala rasionalitas ini tujuan dari aktivitas organisasi lebih mudah dan ekonomis. Keuntungan dari birokrasi ini dapat kita lihat bahwa keuntungan dari manajemen birokrasi ini sangat efisien dan konsisten, untuk organisasi tertutup seperti organisasi publik sangat cocok diterapkan, oleh karena itu sering disebutkan juga organisasi sektor publik merupakan organisasi yang sangat rigid dan memerlukan rutinitas yang tinggi selain itu dalam organisasi publik memiliki manajemen yang secara normatif dan memiliki *red tape*, adanya perlindungan kewenangan, pengambilan keputusan yang sangat lambat karena tidak dapat melangkahi aturan yang ada, bergerak secara lambat dalam alih teknologi, sedikit untuk mengenal nilai-nilai dari para pekerja karena struktur organisasi yang sangat panjang.

8.6 Fungsi Manajemen

Dari sejumlah definisi yang ada teramat jelas dinyatakan bahwa pencapaian tujuan merupakan benang merah yang melekat dan menjadi inti dari misi sebuah manajemen. Adanya tujuan yang ditetapkan secara jelas dan bagaimana mencapainya itu yang membedakan antara sebuah kegiatan yang dilakukan secara asal-asalan dengan kegiatan yang dilakukan dengan menggunakan prinsip-prinsip manajemen. Lalu penggunaan prinsip-prinsip manajemen itu diharapkan tujuan yang ditetapkan bisa dicapai secara efisien dan efektif. Kegiatan manajemen itu biasanya ditandai dari kegiatan atau usaha merencanakan, mengorganisasi, mengarahkan serta mengawasi kegiatan dalam suatu organisasi yang ujung-ujungnya adalah tercapainya tujuan organisasi secara efektif dan efisien.

Menurut Ermaya Suradinata manajemen adalah kemampuan yang berhubungan dengan usaha untuk mencapai tujuan tertentu dengan jalan menggunakan manusia dan berbagai sumber yang tersedia dalam organisasi dengan cara seefisien mungkin. Manajemen merupakan koordinasi semua sumberdaya melalui proses perencanaan, pengorganisasian, penetapan tenaga kerja, pengarahan dan pengawasan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dari kedua definisi dapat dirumuskan ciri-ciri manajemen secara umum, yaitu adanya tujuan yang hendak dicapai, adanya kelompok orang atau orang yang menggunakan orang lain, adanya sumber-sumber yang digunakan dalam mencapai tujuan.

Demikianlah bahwa manajemen itu dapat diartikan sebagai alat pencapaian tujuan melalui pelaksanaan fungsi tertentu. Hanya saja sampai sejauh ini belum ada konsensus dan kesepakatan apa yang menjadi fungsi-fungsi manajemen. Sama seperti belum adanya konsensus pengertian manajemen itu sendiri. Selain itu tujuan dan fungsi manajemen yang terkandung dalam pengertian juga ada hal penting lainnya yaitu berupa koordinasi terhadap

'Enam M' yaitu *Men, Money, Material, Methode, Mechine dan Market* yang biasanya di sebut sebagai alat-alat manajemen

Adaupun fungsi-fungsi manajemen antara lain mencakup fungsi *planning, organizing, staffing, directing, inovating, representing, dan controlling*. Ada juga yang menghilangkan atau menambahkan atau fungsi lain atau mengantinya dengan istilah lain. Misalnya ada yang menghilangkan fungsi *staffing* sehingga fungsi manajemen itu hanya berupa *planning, Organizing, Directing, Coordinating, Controlling*, atau berupa *Planning, Organizing, Actuating, Controlling* yang sering disingkat (POAC). Masing-masing fungsi saling berkaitan dan membentuk suatu sistem dimana masing-masing unsurnya tidak boleh terlepas satu sama lainnya. Hal itu artinya, dalam praktik atau proses penyalenggaraan manajemen pemerintahan masing-masing unit kerja, kantor, atau organisasi adalah satu kesatuan sistem. Menurut Manulang masing-masing fungsi dalam manajemen itu sulit memisahkan diri satu dengan yang lain.

Perencanaan (*Planning*) kegiatan yang sudah diputuskan dengan menentukan apa-apa yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam sebuah rencana pasti memerlukan masukan dari berbagai sumber informasi antara lain dari kegiatan pengawasan dan evaluasi yang dilakukan di waktu sebelumnya. Peran dan fungsi sebuah rencana dalam fungsi manajemen adalah sebagai dasar atau standar/ukuran untuk kegiatan evaluasi. Dengan adanya evaluasi, yaitu membandingkan rencana dengan pelaksanaan, maka akan dapat diketahui kemajuan atau hasil suatu kegiatan.

Berikutnya adalah (*Organizing*) yang meliputi penentuan dan pembentukan wadah atau organisasi serta pengaturan hubungan antara wadah-wadah tersebut. Prinsip organisasi yang penting adalah pembagian kerja, pendelegasian wewenang, dan koordinasi, Tujuannya agar tercapai efisiensi dan efektivitas dalam tahapan atau fungsi berikutnya, misalnya dengan mengurangi terjadinya *ove-lapping* dan *duplication of work*. Tanpa ada perencanaan dan

pengorganisasian yang baik, maka fungsi pelaksanaan (actuating) dari manajemen sulit sekali mencapai hasil seperti yang dikehendaki. Betapa pun pelaksanaan suatu kegiatan itu dapat dilakukan secara tuntas, misalnya saja kegiatan pembangunan suatu gedung untuk kegiatan pelayanan kesehatan dan pendidikan, bisa saja semua dana atau anggaran yang disediakan dapat dibelanjakan tepat waktu untuk keperluan yang dimaksudkan tetapi hasil dan manfaatnya bisa saja tidak menemui sasaran yang diharapkan karena buruknya proses perencanaan yang tidak melibatkan stakeholders yang menjadi sasaran dari kegiatan tersebut. Bisa saja yang menikmati hasilnya adalah orang atau pihak lain yang bukan menjadi sasaran, sekalipun katakanlah tidak uang sepeser pun yang dikorupsi dan bangunan fisik yang dimaksudkan telah kokoh berdiri. Dalam kaitan ini, maka fungsi manajemen berupa pengawasan (Controlling) sangat penting. Pengawasan ini tidak hanya datang dari manajer tetapi diharapkan muncul dari semua stakeholders yang terkait dengan kegiatan tersebut, utamanya masyarakat dan lembaga pengawasan fungsional.

Kegiatan manajemen berupa pengawasan (Controlling) merupakan suatu fungsi yang di dalamnya termasuk mengendalikan pelaksanaan agar sesuai dengan rencana, mengukur hasil dibandingkan dengan target atau rencana, melakukan tindakan atas terjadinya penyimpangan dan menyusun feedback demi penyempurnaan dimasa yang akan datang. Seperti sebuah siklus yang terus bersambung, maka fungsi dari sebuah pengawasan yang baik adalah berupa hasil atau masukan yang kritis dan konstruktif, apa adanya dan objektif. Hasil pengawasan ini akan digunakan sebagai bahan oleh pihak manajemen dalam hal pengambilan keputusan atau (*policy making proses*) untuk perumusan perencanaan dan kegiatan berikutnya. Begitu seterusnya seperti siklus yang berputar, sehingga tidak jelas manalagi yang disebut sebagai pangkal atau ujung.

Tentu masih banyak rumusan fungsi manajemen yang lain yang pada intinya kurang lebih sama maksud dan tujuannya. Ada yang berusaha menjabarkan semua fungsi itu menjadi 10 fungsi yaitu :

1. *Forecasting*, (Ramalan) yaitu kegiatan meramalkan, memproyeksikan terhadap kemungkinan yang akan terjadi bila sesuatu dikerjakan.
2. *Planning* (Perencanaan) yaitu penentuan serangkaian tindakan dan kegiatan untuk mencapai hasil yang diharapkan.
3. *Organizing* (Organisasi) yaitu pengelompokkan kegiatan untuk mencapai tujuan, termasuk dalam hal ini penetapan organisasi, tugas dan fungsinya.
4. *Staffing* (Penyusunan Personalia) yaitu penyusunan personalia sejak dari perekrutan tenaga kerja baru, latihan dan pengembangan sampai dengan usaha agar setiap petugas memberi daya guna maksimal pada organisasi.
5. *Directing* atau *Commanding* (pengarahan atau mengkomando) yaitu usaha memberi bimbingan saran-saran serta perintah dalam pelaksanaan tugas masing-masing bawahan (delegasi wewenang) untuk dilaksanakan dengan baik dan benar sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.
6. *Leading* yaitu pekerjaan manajer untuk meminta orang lain agar bertindak sesuai tujuan yang telah ditetapkan.
7. *Coordinating* (Koordinasi) yaitu menyelaraskan tugas atau pekerjaan dengan jalan dihubungkan, menyatu padukan dan menyelaraskan pekerjaan bawahan.
8. *Motivating* (Motivasi) yaitu pemberian semangat, inspirasi dan dorongan kepada bawahan agar mengerjakan kegiatan yang telah ditetapkan secara sukarela.
9. *Controlling* (Pengawasan) yaitu penemuan dan penerapan cara dan peralatan untuk menjamin bahwa rencana telah dilaksanakan sesuai dengan tujuan.

10. *Reporting* (Pelaporan) yaitu penyampaian hasil kegiatan baik secara tertulis maupun lisan

Dilihat dari sisi praktiknya atau pelaksanaannya, manajemen publik secara sederhana bisa diartikan sebagai implementasi dari fungsi-fungsi manajemen dalam proses penyelenggaraan publik dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Sebagai ilmu terapan, manajemen itu mencakup kaidah-kaidah atau rumusan-rumusan, prinsip-prinsip dan konsep-konsep yang sudah teruji secara ilmiah sehingga disebut ilmu manajemen. Dengan menggunakan ilmu manajemen itu seorang manajer bisa menjalankan fungsi-fungsi manajerial yang dimiliki secara lebih efektif dan efisien dalam menacapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan sebelumnya. Seperti rumusan sederhana mengenai manajemen itu merupakan cara pencapaian tujuan yang telah ditentukan terlebih dahulu melalui kegiatan orang lain.

Adapun sarana untuk mencapai tujuan manajemen itu setidaknya ada enam. Keenam sarana itu sering di singkat dengan enam (6) M yaitu Men, Money, Material, Methods, dan Market, serta Machine. Kesemuanya itu dalam penerapan fungsi-fungsi manajemen disebut sebagai sumber daya yang keberadaannya sangat krusial bagi tercapainya tujuan manajemen. Betapa tidak, *Men*, atau manusia, adalah unsur utama yang akan menjalankan fungsi manajemen mulai dari tahapan *Planning*, *Organizing*, *Directing*, hingga *Controlling*. Tanpa adanya manusia yang menjalankan maka tujuan manajemen tidak akan tercapai. Kemudian, *Money* atau uang, yang sangat di perlukan untuk melakukan berbagai aktivitas manajemen, seperti upah atau gaji pegawai, pembelian faktor produksi, dan lain sebagainya. Berikutnya adalah *Material* atau bahan-bahan. Keberadaan material dalam proses pelaksanaan bukan saja sebagai pembantu bagi mesin, tetapi seiring dengan kemajuan teknologi seperti sekarang ini justru mesin itu sendiri sering telah berubah kedudukannya bahkan sebagai pembantu manusia. Begitu juga

Methods atau cara pelaksanaan, dimana untuk melakukan kegiatan-kegiatan secara berdaya guna dan berhasil guna (efektif dan efisien), manusia dihadapkan pada berbagai pilihan alternatif pelaksanaan (metode). Sebuah pilihan atau penggunaan metode tertentu akan besar pengaruhnya terhadap keberhasilan pencapaian tujuan organisasi. Terakhir, khususnya di sektor privat, adalah *Market* atau pasar. Tanpa adanya pasar bagi hasil produksi, jelas tujuan perusahaan industri tidak mungkin tercapai. Begitupun di sektor publik, yang dimaksud pasar adalah Pengguna dari produk yang dihasilkan oleh organisasi publik atau pemerintahan antara lain layanan publik. Jika masyarakat tidak memerlukan atau menolak layanan yang dihasilkan, maka tujuan organisasi publik bisa dianggap gagal. Hanya saja karena kedudukan organisasi pemerintahan yang sifatnya monopolistik, maka produk yang dihasilkan pasti diserap pasar, meskipun tidak semuanya.

8.7 Konsep Manajemen Publik

1. Awal pendekatan manajemen

Untuk sebagian besar pada abad 20, ada sedikit perbedaan dalam struktur manajemen atau gaya antara sektor publik dan swasta. Sejak 1980-an, pemerintah mulai tidak yakin bahwa sistem tradisional administrasi memberikan bentuk manajemen yang efektif untuk layanan publik mereka, ketika dibandingkan dengan sektor swasta, dan mulai membuat perubahan sebagai akibatnya. Pada saat ini, pendekatan manajerial dimulai. Salah satu titik awal adalah Laporan Fulton tahun 1968 di Inggris. Laporan ini mencatat keprihatinan terhadap kapabilitas manajemen layanan publik. Disarankan bahwa system harus dibuka, bahwa pihak luar bisa dipekerjakan pada semua tingkatan dan bahwa struktur hierarkis yang kaku yang menjadi hambatan harus dihilangkan.

2. Manajemen publik baru

Permulaan manajemen publik baru atau manajerialisme menandai perpindahan dari reformasi sebelumnya. Spesialisasi teknis dalam administrasi publik seperti masa manajemen publik 'kuno', manajemen publik baru bertujuan pada penggantian model tradisional. Reformasi sektor publik, manajemen publik baru mewakili transformasi sektor publik dan hubungannya dengan pemerintah dan masyarakat.

Alasan utama bagi ditutupinya model tradisional administrasi kuno adalah bahwa model tersebut sudah tidak bekerja lagi, dan secara umum dianggap tidak bekerja. Pemerintah menyadari ini pertama kali dan mulai menolak beberapa keyakinan pokok dari model tradisional. Mereka mulai menggunakan ahli ekonomi atau orang yang dilatih dalam manajemen untuk menggunakan administrator generalis, meminjam teknik-teknik manajemen dari sektor swasta, menarik garis pembatas antara kegiatan sektor publik dan sektor swasta dengan tujuan memotong biaya, dan mengubah kondisi kerja di dalam sistem yang tidak diperlukan lagi. Pemerintah dihadapkan pada masalah menurunnya pendapatan, tetapi dengan tuntutan politik untuk mempertahankan pelayanan di tingkat yang sama. Dalam situasi ini, satu-satunya jalan adalah memperbaiki produktivitas.

3. Program manajerial

Ada beberapa konsep yang tercakup dalam manajerialisme atau manajemen publik baru. OECD berpendapat bahwa beberapa negara anggotanya berusaha membuat sektor publik mereka lebih manajerial dengan ciri umum yang diperkenalkan yaitu lebih ramping, lebih partisipatif, gaya hubungan yang lebih hati-hati: antara tingkatan hierarki, antara badan-badan pengawas dan unit-unit operasional; dan antara unit-unit produksi, baik publik maupun swasta. Mengatur tindakan administratif dengan aturan-aturan

dan wewenang hierarkis, OECD berpendapat bahwa hampir semua negara mengikuti 'dua jalan' untuk memperbaiki produksi dan pelayanan barang dan jasa yang disediakan oleh sektor publik.

Secara ringkas, ada empat jenis perubahan yang merupakan program manajerial yaitu:

- a. Perubahan fokus pada output.
- b. Perubahan input administratif, seperti mempekerjakan staf dengan kontrak.
- c. Perubahan lingkup badan-badan pemerintah.
- d. Mengubah hubungan akuntabilitas dengan kepemimpinan politik dan publik, karena manajer menjadi lebih bertanggungjawab terhadap hasil.

Perubahan utama dalam program manajerial adalah bagi organisasi untuk fokus pada *output*. Organisasi publik melakukan hal-hal yang pemerintah sekarang ingin tahu apa yang mereka lakukan. Seberapa baik mereka melakukannya. Siapa yang bertugas dan bertanggungjawab atas hasil. Motto baru adalah pencapaian tujuan. Untuk melakukan hal ini, ada lima langkah respon yang telah dikembangkan.

- a. Organisasi menentukan strategi keseluruhannya dan menetapkan tujuan.
- b. Program direncanakan untuk memenuhi tujuan yang ditentukan dalam strategi keseluruhan.
- c. Struktur organisasi dan anggarannya melalui program, yaitu kerja badan harus dibagi menjadi sub-sub ke dalam program spesifik, sub-program dan kegiatan, serta keseluruhan organisasi badan harus mencerminkan semua hal ini.
- d. Sebagai hasil langkah-langkah sebelumnya, maka perlu diukur kinerja pada semua tingkatan. Kinerja dalam pencapaian tujuan perlu diukur untuk menentukan

apakah program dijalankan secara efisien. Juga, kinerja individu dapat diukur untuk diberi imbalan bagi orang yang bekerja baik dan sanksi bagi yang bekerja tidak baik.

- e. Perlu dievaluasi pencapaian tujuan tersebut. Evaluasi program pemerintah harus dilakukan untuk menentukan jika sumber daya digunakan dengan baik, efektif dan efisien.

Untuk perubahan input sendiri, meskipun tidak sepenting fokus output, yang memiliki dampak signifikan pada manajemen sektor publik. Input meliputi sumber daya staf, penganggaran, teknologi dan lain-lain, yang semuanya ada dalam model administrative. Tetapi mengalami perubahan detail dalam manajemen publik baru. Perubahan input bertujuan memperbaiki insentif dan kinerja. Ada beberapa perubahan staf yang dirancang agar lebih sesuai bagi staf dengan posisinya. Untuk menilai kinerja mereka dan memberi imbalan kepada mereka menurut pembayaran. Penekanan pada kinerja juga mengarah pada penunjukkan jangka pendek dan dapat memberhentikan staf yang dipekerjakan dengan kontrak atau diangkat ke tingkat tertinggi. Perubahan ini berasal dari sektor swasta dimana fleksibilitas pengaturan staf dan penganggaran telah menjadi sumber kecemburuan bagi pimpinan pemerintah. Mereka didukung oleh pertimbangan teoritis dari ekonomi bahwa organisasi dan individu tidak akan berkinerja penuh kecuali jika ada sistem insentif yang tepat.

8.8 Administrasi Publik dalam Perspektif Manajemen

Pada dasarnya, administrasi negara dalam perspektif ini ingin menonjolkan bahwa administrasi tidak boleh bebas nilai dan harus menghayati, memperhatikan, serta mengatasi masalah-masalah sosial yang mencerminkan nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat. Administrasi negara harus memasukkan aspek pemerataan dan keadilan sosial (*social equity*) ke dalam konsep administrasi. Bahkan ditegaskan bahwa administrasi tidak bisa bersifat netral. Dengan begitu administrasi negara baru harus mengubah pola pikir yang selama ini menghambat terciptanya keadilan sosial. Kehadiran gagasan-gagasan baru itulah yang menggambarkan lahirnya paradigma baru dalam ilmu administrasi, yakni, administrasi publik sebagai manajemen.

Pengertian dari manajemen sendiri menurut pendapat beberapa tokoh adalah “Suatu proses yang dilakukan oleh satu atau lebih individu untuk mengkoordinasikan berbagai aktivitas lain untuk mencapai hasil-hasil yang tidak bisa dicapai apabila satu individu bertindak sendiri. Manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan usah-usaha para anggota organisasi dan penggunaan sumber daya-sumber daya organisasi lainnya agar mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Pada intinya, manajemen bisa berarti sebagai seni, ilmu dan proses. Sebagai seni dapat berarti “seni dalam menyelesaikan pekerjaan melalui orang lain. Sebagai ilmu, karena dapat dipelajari oleh semua orang dimana manajemen memiliki kaidah-kaidah, prinsip-prinsip dan konsep-konsep universal yang sistematis. Dan sebagai proses, adalah merupakan gabungan dari manajemen sebagai seni dan sebagai ilmu, dalam arti bahwa manajemen sebagai proses adalah cara sistematis untuk melakukan pekerjaan. Dalam pengertian ini juga dapat diambil empat klaster kompetensi yang ada dalam manajemen, yaitu :

1. Klaster Manajemen tujuan dan aksi yang terdiri atas

- orientasi efisiensi, tindakan proaktif, kepedulian terhadap dampak, dan penggunaan diagnostik terhadap konsep-konsep
2. Klaster Pengarahan terhadap bawahan, yaitu penggunaan kekuasaan unilateral, pengembangan yang lain dan spontanitas
 3. Klaster Manajemen Sumber Daya Manusia, yaitu penggunaan dalam melakukan sosialisasi, mengelola kelompok, persepsi positif, objektivitas persepsi, penilaian diri yang akurat, pengendalian diri, stamina dan kemampuan menyesuaikan diri, dan
 4. Klaster Kepemimpinan, yaitu mengembangkan percaya diri, konseptualisasi, pemikiran yang logis, dan penggunaan presentasi lisan

Sedangkan pengertian dari pelayanan (administrasi) sendiri adalah aktivitas/manfaat yang ditawarkan oleh organisasi atau perseorangan kepada konsumen (yang dilayani), yang bersifat tidak berwujud dan tidak dapat dimiliki. Menurut pendapat para tokoh, administrasi adalah produk-produk yang tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang melibatkan usaha-usaha manusia dan menggunakan peralatan. Dijelaskan juga bahwa pelayanan adalah usaha aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen atau pelanggan.

Dari pengertian tersebut, terkandung makna didalamnya yakni *..whatever enhances customer satisfaction*, bahwa administrasi merupakan suatu usaha untuk mempertinggi kepuasan pelanggan. Dalam administrasi, yang disebut customer (konsumen) adalah masyarakat yang mendapat manfaat dari aktivitas yang dilakukan oleh organisasi atau petugas dari organisasi pemberi layanan tersebut.

Dengan demikian, administrasi merupakan serangkaian aktivitas untuk melakukan sesuatu yang baik bagi orang lain. Atau administrasi adalah aktivitas atau manfaat yang ditawarkan oleh organisasi atau perorangan kepada konsumen, yang bersifat tidak berwujud. Seperti yang sudah dijelaskan di atas, bahwa pelayanan tidak dapat berwujud berarti mengandung arti pelayanan itu hanya dapat dirasakan.

Publik diartikan sebagai sekelompok masyarakat. Masyarakat dapat dipandang dari berbagai perspektif/pengertian. Publik merupakan suatu masyarakat polis dan semua penduduk berpartisipasi di dalamnya. Pengertian Publik dalam administrasi Publik yang sangat berpengaruh terhadap penyelenggaraan layanan publik terbagi menjadi lima perspektif, yaitu:

1. Publik sebagai kelompok minat (perspektif pluralis).
Publik perspektif pluralis mengartikan sebagai masyarakat secara luas, dan berkepentingan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuannya.
2. Publik sebagai pemilih rasional (perspektif pilihan publik/*Public Choice*) Publik perspektif ini, adalah masyarakat yang mempunyai minat tertentu dalam memenuhi kebutuhannya dan menekankan pada kemanfaatan yang positif. Masyarakat mempunyai kebebasan bertindak untuk memenuhi kebutuhannya secara rasional.
3. Publik seperti direpresentasikan (perspektif legislatif)
Publik perspektif legislatif adalah bertindak melalui perwakilan, kebutuhan masyarakat disampaikan melalui perwakilan. Masyarakat mempercayai wakil mereka untuk mengakomodasi kepentingan-kepentingan mereka. Sehingga legitimasi penyelenggara layanan sangat kuat dan mempunyai kebebasan yang sangat kuat.
4. Publik sebagai pelanggan (perspektif penyedia layanan)
Perspektif pelanggan mendefinisikan pelanggan sebagai individu dan kelompok yang dilayani oleh birokrat. Jadi anak-anak sekolah, contohnya adalah pelanggan dari guru,

pembimbing, kepala sekolah, pengawas dan dewan sekolah korban kejahatan (seperti mereka yang terlibat kejahatan) adalah pelanggan dari polisi; dan mereka yang sakit atau cacat, baik secara fisik maupun emosional, adalah pelanggan profesional medis dalam agen kesehatan publik. Jadi semua penduduk adalah dalam waktu yang sama atau pelanggan lain dalam pemerintah

5. Publik sebagai *citizens*

Konsep citizenship terikat dekat dengan asal bidang modern dari administrasi publik. Maksudnya, pelayanan publik yang berpendidikan dan terpilih berdasarkan manfaatnya, juga membutuhkan penduduk yang aktif. Tekanannya pada partisipasi penduduk dalam pengambilan keputusan sebagai bentuk utama dari administrasi demokratis

Memasuki dasawarsa 80-an, tampil manajemen publik (*public managemant*) sebagai bidang studi yang makin penting dalam administrasi negara. Dalam era global ini, persaingan dan kerja sama merupakan tarikan-tarikan besar dalam tata hubungan baru antar manusia dan antar bangsa. Kualitas hidup manusia baik secara perorangan maupun sebagai masyarakat mendapat perhatian yang lebih besar. Karena keterbatasan sumber alam, lingkungan hidup sudah menjadi faktor yang harus diperhitungkan dalam setiap disiplin ilmu. Peran masyarakat dituntut semakin besar, dan oleh karena itu privatisasi, deregulasi, dan debirokratisasi menjadi pola pemikiran dan pembahasan yang amat berkembang termasuk dalam ilmu administrasi.

Manajemen sendiri pada dasarnya merupakan manajemen instansi pemerintah. Manajemen publik adalah suatu studi interdisipliner dari aspek-aspek umum organisasi, dan merupakan gabungan antara fungsi manajemen seperti *planning*, *organizing*, dan *controlling* satu sisi, dengan SDM, keuangan, fisik, informasi dan politik disisi lain.

Lokus pada paradigma ini adalah organisasi publik, sementara fokus perhatiannya adalah persoalan publik (public affairs) dan bagaimana persoalan tersebut dipecahkan dengan instrumen kebijakan publik. Pemikiran untuk mengubah nama administrasi menjadi manajemen sebenarnya bukan sesuatu yang aneh jika kita merujuk kembali pada gagasan awal. Perkembangan paradigma ini banyak yang berasal dari sekolah bisnis pada pertengahan 1960-an berargumen bahwa teori organisasi adalah, atau seharusnya, fokus menyeluruh dari administrasi publik. Dan tidak dapat dipungkiri seperti yang dikerjakan James G. March dan Herbert Simon's *Organizations* (1958) dan ahli-ahli lain memberikan alasan teoritis yang solid untuk memilih manajemen, dengan penekanan pada teori organisasi, sebagai paradigma administrasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Hughes, Owen E. 1994. *Publik Management and Administration*. New York : ST. Martin's press.INC.
- Kast, Fremont E. & Rosenzweig, James E. 1981. *Organization and Management*. Tokyo: McGraw Hill.
- Keban.T Yeremias. 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik*. Yogyakarta: Gava Media.
- Mahmudi. *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. 2015. Yogyakarta: UPP STIM YKPN.
- Mc Kevitt, David and Lawton, Alan. *Publik Sector Management : Theory, Critique, and Practice*. 1994. Great Britain: Sage Publikations, Cromwell Press.
- Shafritz J.M., Ott J.S, dan A.C. Hyde, *Publik Management: The Essential Reading*. 1991. Chicago: Il: Lyceum Books/ Nelson-Hall Publisher.

BAB 9

ADMINISTRASI PUBLIK

DALAM PEMERINTAHAN DAERAH

Oleh Iwan Henri Kusnadi

9.1 Administrasi Publik

Perkembangan Ilmu Administrasi Publik saat ini telah berkembang pesat sehingga berbagai paradigma yang treus berubah. Administrasi publik, menurut Chandler dan Plano dalam Keban (2008:4) yaitu proses dimana sumber daya dan personel publik yang diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Kemudian selain itu juga dikemukakan oleh Keban (2008:4) menyatakan juga bahwa istilah Administrasi Publik itu menunjukkan bagaimana pemerintah berperan dalam hal ini sebagai agen tunggal yang memiliki kewenangan atau berkuasa atau sebagai regulator, yang aktif serta selalu berinisiatif dalam hal mengatur atau mengambil langkah dan prakarsa, yang menurut mereka harus dilakukan dan dianggap penting atau sangat baik untuk masyarakat karena diasumsikannya bahwa masyarakat merupakan pihak yang pasif, kurang mampu, serta harus tunduk dan menerima apa saja yang diatur pemerintah. Pendapat yang dikemukakan oleh Pfiffner dan Presthus yang dikutip Keban (2008: 31) mengemukakan hal-hal sebagai berikut :

- a. Administrasi Negara mencakup implementasi suatu kebijaksanaan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik.

- b. Administrasi Negara juga didefinisikan sebagai koordinasi usaha-usaha dari perorangan serta kelompok dalam melaksanakan suatu kebijaksanaan pemerintahan. Dalam hal ini terutama mencakup pekerjaan sehari-hari pemerintah.
- c. Dengan singkat dapat dikemukakan bahwa Administrasi Negara ialah suatu proses yang bersangkutan dengan berbagai kebijaksanaan pemerintah, pengarahan kecakapan serta teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah termasuk maksud terhadap sejumlah orang

Memperhatikan pemahaman administrasi publik perlu dipahami pula tentang pemaknaan organisasi public sebagai bagian yang tidak terpisahkan dalam pembahasannya. Dalam perkembangan ilmu administrasi public bahwa organisasi publik ini awalnya dikembangkan dari teori organisasi. Untuk itu dalam organisasi publik dapat dilihat dalam beberapa sudut pembahasan teori organisasi. Beberapa pendapat ahli mengemukakan sebagai berikut :

- 1) Menurut pendapat Fahmi dalam Pandji (2008:18) dikemukakan bahwa yang dimaksud dengan organisasi publik merupakan sebuah wadah dimana wadah dimaksud memiliki multi peran serta didirikan dengan tujuan agar mampu memberikan sertas ekaligus mewujudkan suatu keinginan berbagai pihak serta tidak terkecuali berkaitan dengankepuasan bagi pemiliknnya.
- 2) Menurut pendapat Stephen P.Robbins (dalam Pandji, 2008:28), organisasi publik yakni merupakan suatu kesatuan sosial yang kemudian dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relatif dapat diidentifikasi, kemudian yang bekerja atas dasar yang relative yang terus menerus dalam rangka mencapai suatu tujuan bersama atau sekelompok tujuan itu sendiri. Dalam hal ini pengertian organisasi publik berkenaan dengan proses pengorganisasian

Dengan memperhatikan makna organisasi public dari para ahli diatas makan dapat disimpulkan bahwa organisasi publik merupakan wadah orang-orang yang berinteraksi dalam penyelesaian masalah public, kepentingan publik, keinginan-keinginan public serta menjamin penyediaan pelayanan publik berdasarkan asas-asas umum pemerintahan serta korporasi yang baik dan untuk memberi perlindungan kepada publik atau setiap warga negara dan penduduk dalam hal penyalahgunaan wewenang terutama didalam penyelenggaraan pelayanan publik, yang dilandasi dengan pengaturan hukum sebagai mendukungnya.

Tujuan organisasi publik sendiri menurut Etzioni (dalam Harbani, 2007:69), adalah suatu keadaan yang diinginkan dimana organisasi bermaksud untuk merealisasikan sekaligus sebagai pernyataan tentang keadaan di waktu yang akan datang dimana organisasi itu sebagai kolektifitas dalam mencoba untuk menimbulkannya. Tujuan organisasi meletakkan kerangka suatu prioritas serta untuk memfokuskan arah semua atau berbagai program serta aktivitas suatu lembaga dalam melaksanakan visi dan misi Lembaga atau institusi.

9.2 Administrasi Publik Dalam Pemerintahan Daerah di Indonesia

Fungsi dan tujuan penyelenggaraan pemerintahan identik dengan administrasi publik yakni kesejahteraan publik atau kesejahteraan masyarakat sebagai tujuan utamanya. Jadi umumnya bahwa tujuan Organisasi Publik yaitu berkewajiban dalam melakukan berbagai pelayanan publik untuk setiap warga negara serta seluruh penduduk, yakni dalam rangka memenuhi hak sekaligus kebutuhan dasarnya.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa pendirian Negara Republik Indonesia bertujuan untuk : “Melindungi segenap bangsa

Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”.

Jadi secara yuridis didalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menunjukkan Pemerintahan Negara Indonesia yang mencakup Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah sebagai wujud organisasi publik yang bertujuan secara optimal bagi peningkatan : 1) Meningkatkan kesejahteraan rakyat, bahwa pada hakekatnya berbagai wujud pelayanan publik bertujuan untuk mencapai suatu kesejahteraan; 2) Menjaga nilai-nilai budaya sekaligus kualitas aparat pemerintah sebagai abdi bagi negara sekaligus sebagai abdi masyarakatnya. Dalam hal ini bukan sebagai penguasa terhadap negara serta masyarakatnya; dan 3) Memberikan berbagai pelayanan publik atau umum dalam diberbagai bidang seperti bidang pemerintahan umum, bidang pembangunan dan bidang kemasyarakatan yang dilaksanakan terutama pada unit-unit kerja di pemerintah pusat dan daerah. Masyarakat harus mendapatkan perilaku serta jaminan pelayanan yang lebih cepat, lebih tepat, lebih murah, sekaligus memuaskan. Paradigma saat ini menuntut pelayanan yang berkualitas kemudian harus transparan sekaligus tidak diskriminatif dengan mengacu kepada standar pelayanan yang ditentukan dalam Undang-Undang dan berbagai ketentuan standar pelayanan.

Umumnya bahwa di setiap negara menganut sistem pemerintahan yang selalu dilandasi dan sesuai dengan falsafah negara sekaligus undang-undang dasar yang ditetapkannya. Negara dan Pemerintahan Indonesia melandaskan pada falsafah negara, yakni Pancasila dan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Dalam pasal 18 UUD 1945 yang mengatur Pemerintahan Daerah. Dalam hal ini Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh

Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berdasarkan asas otonomi serta tugas pembantuan dengan memegang prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kemudian penyelenggaraan asas desentralisasi yaitu penyerahan urusan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Otonomi Daerah yang diselenggarakan merupakan bentuk hak, wewenang, serta kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan serta kepentingan masyarakat setempat didalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan Daerah di Indonesia didasarkan atas asas-asas sebagai berikut :

1. Asas Otonomi yakni prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang berdasarkan Otonomi Daerah. Pada Pasal 1 angka (7) Undang- Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
2. Asas Desentralisasi yakni penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.
3. Asas Dekonsentrasi yakni pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kemudian kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.
4. Tugas Pembantuan yakni penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.

5. Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah yakni kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penyelenggara pemerintahan daerah adalah Pemerintah Daerah dan DPRD, sedangkan pemerintah daerah yakni Gubernur, Walikota, serta Perangkat Daerah merupakan unsur penyelenggara Pemerintahan daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau disingkat DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yakni unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Di dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah ini, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Jadi secara umum, perangkat daerah dimana terdiri dari unsur staf yang bertugas membantu penyusunan kebijakan serta koordinasi, dalam hal ini diwadahi Lembaga Sekretariat, unsur pendukung kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah, serta unsur pelaksanaan urusan daerah di wadahi dalam Lembaga Dinas Daerah.

Dalam sistem pemerintahan yang dijalankan saat ini penyelenggaraan urusan pemerintahan; pemerintah menyelenggarakan sendiri, atau dapat memberikan sebagian urusan kepada perangkat pemerintahan atau wakil pemerintahan di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintahan desa. Kemudian disamping itu penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah yang di luar urusan pemerintah, pemerintah dapat menyelenggarakannya sendiri sebagian urusan pemerintahan, atau melimpahkan sebagian urusan pemerintahannya kepada gubernur selaku wakil pemerintah, atau juga menugaskan sebagian urusan kepada

pemerintah daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Didalam ketentuan Bab VII Pasal 57 dan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bagian pertama mengatur mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pasal 57 yang menerangkan, penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota yang terdiri dari atas kepala daerah serta DPRD yang dibantu oleh perangkat daerah.

Dalam rangka melaksanakan tugas dan fungsi Pemerintahan Daerah, maka dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah harus berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas:

1. Kepastian hukum; tertib penyelenggara negara;
2. Kepentingan umum;
3. Keterbukaan;
4. Proporsionalitas;
5. Profesionalitas;
6. Akuntabilitas;
7. Efisiensi;
8. Efektivitas; dan
9. Keadilan.

Pengertian asas tersebut ditentukan didalam penjelasan Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu :

- 1) Kepastian hukum yakni asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara.
- 2) Tertib penyelenggaraan negara yakni asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.

- 3) Asas kepentingan umum yakni asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif.
- 4) Asas keterbukaan yakni asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- 5) Asas proporsionalitas yakni asas yang mengutamakan keseimbangan hak dan kewajiban penyelenggaraan negara.
- 6) Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan perundang-undangan.
- 7) Asas akuntabilitas yakni asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 8) Asas efektivitas yakni asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.
- 9) Asas keadilan yakni bahwa setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

9.3 Kesimpulan

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagai implementasi administrasi publik di daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan

kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antara daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu diganti, oleh karena itu pemerintah kemudian menetapkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut ketentuan yang diatur dalam Pasal 1 angka 3 UU Pemda menyatakan bahwa: "Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom." Kemudian dalam Pasal 1 angka 4 UU Pemda menyatakan bahwa: "DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah." Berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah. Sebagai konsekuensi posisi DPRD sebagai unsur

penyelenggara Pemerintahan Daerah maka susunan, kedudukan, peran, hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD tidak diatur dalam beberapa undang-undang namun cukup diatur dalam Undang-Undang ini secara keseluruhan guna memudahkan pengaturannya secara terintegrasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Faried. 2011. *Teori dan Konsep Administrasi*. Jakarta :Raja GrafindoPersada.
- Baedhowi. 2004. *Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah Bidang Pendidikan: Studi Kasus di Kabupaten Kendal dan Kota Surakarta*, Disertasi Departemen Ilmu Administrasi FISIP Universitas Indonesia, Jakarta.
- Dwiyanto, Agus. 2015. *Manajemen Pelayanan Publik*. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press
- Keban, Yeremias T. 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta: Gava Media.
- Kencana, Inu Syafei. 2003. *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia (SANRI)*. Jakarta : PT Bumi Askara.
- Mahsun, M. 2006. *Pengukuran Kinerja Sektor Publik Edisi Pertama* EPFE Yogyakarta. Yogyakarta.
- Maulidia, Sri. 2014. *Pelayanan Publik*. Bandung.
- Moenir, HAS. 1992. *Manajemen Pelayanan Umum Di Indonesia*. Bumi Aksara. Jakarta.
- Mulyadi, Dedi. 2015. *Studi Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik*. Bandung. Alfabeta.
- Nurcholis, Hanif. 2005. *Teori dan Praktek Pemerintahan Daerah dan Otonomi Daerah*. Grasindo. Jakarta
- Pasalong, Harbani. 2007. *Teori Administrasi Publik*. Bandung : Penerbit Alfabeta.
- Santosa, Pandji. 2008. *Administrasi Publik*. Bandung : Penerbit Refika Aditama.
- Tangkilisan. 2005. *Manajemen Publik*. Grasindo. Jakarta
- Widodo, Joko. 2001. *Good Governance (Akuntabilitas dan kontrol birokrasi pada era desentralisasi dan otda)*. Insan Cendekia. Surabaya.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Yudoyono, Bambang. 2001. *Otonomi Daerah*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

BAB 10

PARADIGMA E-GOVERNMENT DALAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK

Oleh Imas Sumiati

10.1 Pendahuluan

Kemajuan teknologi komunikasi, informasi, komputasi, dan transportasi yang begitu pesat dewasa ini, telah menciptakan sebuah kondisi, dimana sekat-sekat yang di masa lalu membatasi interaksi antar individu, bangsa dan negara kini semakin tereduksi makna signifikansinya. Kemajuan teknologi telah membuat interaksi tersebut semakin intensif dan frekuentif, dengan kecepatannya yang meningkat drastis dan biaya yang jauh semakin ekonomis. Implikasinya hampir terasa di segala bidang, seperti: politik, sosial-budaya dan ekonomi baik pada tingkat global maupun lokal. Dalam politik internasional misalnya; tragedi kemanusiaan di satu lokasi bisa dengan cepat dapat memicu kemarahan dan simpati global di berbagai penjuru dunia. Di bidang budaya terjadi intrusi budaya, perubahan gaya hidup (*lifestyle*) masyarakat. Sedangkan di bidang ekonomi, kemajuan teknologi tersebut menyebabkan barang dan jasa bisa diproduksi di bagian mana pun dari belahan dunia ini asalkan terpenuhi kelayakan teknis dan ekonomisnya, serta bisa dijual kemana pun yang mampu memberikan harga setinggi mungkin.

Aplikasi teknologi informasi dan komunikasi telah berkembang luas, dimana tidak terbatas pada bidang-bidang industri dan perdagangan saja, namun juga bidang-bidang lainnya seperti pertahanan, kesehatan, keamanan, pendidikan, sosial, dll. Penggunaan teknologi informasi komunikasi sangat menguntungkan-

kan apabila dibandingkan dengan sistem manual dan cara tradisional, sehingga dalam perkembangannya banyak negara di seluruh dunia telah menggunakan teknologi informasi komunikasi dalam melaksanakan manajemen sistem di pemerintahannya.

Perkembangan teknologi komunikasi dan informasi membawa perubahan luar biasa bagi *privat sector* yang telah lebih dahulu mengadopsi dan mengaplikasikan internet sebagai media komunikasi antar *privat sector* yang dikenal dengan nama *e-Commerce* dan dampak yang ditimbulkan sangat luar biasa dan berakibat semakin tertinggalnya *public sector* yang masih menggunakan cara-cara tradisional dalam berkomunikasi dengan para stakeholder-nya, inilah yang memicu *public sector* untuk melahirkan *e-Government*. Seiring dengan adanya revolusi teknologi informasi dan komunikasi (TIK) dalam konteks global yang sangat menentukan keberhasilan dan kemajuan suatu negara, maka pemerintah di seluruh dunia berusaha untuk mengadaptasi untuk menerapkan TIK. Ada beberapa istilah yang sering digunakan dalam TIK di dalam sektor publik, misalnya; *digital government*, *e-Government* dan *e-Governance*. Istilah tersebut saling terkait, namun seringkali menyebabkan kebingungan.

Grant (2010) menjelaskan perbedaan ketiga istilah TIK dalam sektor publik, yaitu:

1. *Digital Government* mengacu pada "istilah umum yang terdiri dari semua penggunaan teknologi informasi dan telekomunikasi di sektor publik".
2. *e-Government* merupakan salah satu aspek dari pemerintahan digital. *e-Government* mengacu pada penyediaan layanan (*service*) pemerintah dengan menggunakan TIK, khususnya melalui Internet.
3. *e-Governance* mengacu pada penggunaan TIK untuk aktivitas organisasi yang bersifat politik di dalam dan di luar negara-negara bangsa.

E-governance "adalah salah satu dari berbagai hal yang berkaitan dengan bersaing untuk menggunakan teknologi komunikasi baru, seperti internet dan telepon selular untuk tujuan politik dan pemerintahan. Istilah yang digunakan secara luas lainnya yang memiliki arti yang tumpang tindih antara lain: demokrasi elektronik (e-demokrasi), demokrasi secara online, cyber-demokrasi, demokrasi virtual, pemerintahan online, *teledemocracy*, e-partisipasi dan e-musyawarah.

10.2 Mendefinisikan *E-Government*

Konsep e-Government secara teoritik dipahami sebagai upaya untuk membangun hubungan yang baik antara pemerintah, masyarakat dan swasta hingga dapat menjadi lebih efisien, efektif dan transparan yang kesemuanya itu dapat dicapai dengan reformasi birokrasi baik itu pembenahan kelembagaan, sumberdaya manusia dan sistem. Penggunaan TIK dapat mempermudah masyarakat untuk mengakses informasi untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas di instansi pemerintah, juga memperluas partisipasi publik. Pengertian e-Government dalam tulisan ini mengacu kepada jurnal berjudul "Making Sense of e-Government Implementation" yaitu Kegiatan pemerintahan yang menggunakan alat-alat teknologi informasi dan komunikasi untuk melakukan layanan publik yang lebih baik kepada masyarakat, bisnis, entiti pemerintah (termasuk didalamnya pegawai pemerintah) Selain itu, terdapat banyak definisi dari e-Government yang dilakukan oleh banyak penelitian dan jurnal.

Pemahaman E-Government ini bisa dilihat bahwa inti dari e-Government adalah pengaplikasian teknologi informasi dan komunikasi untuk melayani warga negara termasuk pelaku bisnis dengan lebih baik, cepat dan murah yang disertai dengan menggunakan prinsip-prinsip bisnis, yaitu efisiensi dan efektivitas yang berorientasi kepada kepuasan warganegara dan pihak-pihak

lainnya (lihat Muir dan Oppenheim, Kumar, et al, 2007, dan Monga, 2008).

Pendayagunaan e-Government bertujuan untuk mendukung terwujudnya pemerintahan yang baik. (Ade Gunawan, Budi Yuwono, 2007.) Tapscott dan Caston (dalam Haque, 2012) berpendapat bahwa TIK telah menyebabkan "pergeseran paradigma" dari sistem birokratik menuju e-government. Perubahan paradigma ini dalam organisasi sektor publik menyebabkan adanya Fleksibilitas, jaringan organisasi, vertikal/integrasi horizontal, kewirausahaan yang inovatif, pembelajaran organisasi, mempercepat strategi pemberian layanan, dan pelanggan didorong mengganti paradigma birokrasi tradisional ditandai dengan Modernisasi Organisasi Sektor Publik:

Meningkatkan Koordinasi dan Komunikasi oleh aplikasi Teknologi e-Government, efisiensi produktif internal rasionalitas fungsional, departementalisasi, kontrol hirarkis, dan aturan manajemen berbasis TI. Paradigma baru, pergeseran paradigma e-government menekankan bangunan terkoordinasi jaringan, kolaborasi eksternal, dan layanan pelanggan. e-Government secara sempit didefinisikan sebagai: Kegiatan pemerintah yang berlangsung dengan menggunakan media komunikasi elektronik di semua tingkat pemerintahan, masyarakat, dan bisnis, termasuk: memperoleh dan menyediakan produk dan jasa; menempatkan dan menerima pesanan; menyediakan dan memperoleh informasi; dan menyelesaikan transaksi keuangan. Sedangkan definisi secara luas dari "e-Government adalah optimasi terus menerus dari pelayanan publik, partisipasi konstituen dan pemerintahan dengan mengubah hubungan internal dan eksternal melalui teknologi, internet dan media baru." (Gartner, 2000)

Definisi e-Government disetiap daerah/negara dan komunitas bisa beragam menurut pandangan masing masing (Azis, Herry Abdul, 2008), antara lain:

1. e-Government adalah sebuah cara bagi pemerintah untuk menggunakan sebuah teknologi baru untuk melayani masyarakat dengan memberikan kemudahan akses untuk pemerintah dalam hal pelayanan dan informasi dan juga untuk menambah kualitas pelayanan serta memberikan peluang untuk berpartisipasi dalam proses dan Institusi demokrasi (New Zealand).
2. e-Government mengacu kepada penyampaian informasi dan pelayanan online pemerintah melalui internet atau media digital lainnya (U.S)
3. Penggunaan teknologi informasi dan komunikasi (TIK) yang modern pada pengadministrasian negara, melalui berbagai aplikasi (Italy)
4. Penggunaan teknologi informasi dan komunikasi (TIK) untuk mempromosikan pemerintahan yang lebih efisien dan penekanan biaya yang efektif, kemudahan fasilitas layanan pemerintah serta memberikan akses informasi terhadap masyarakat umum, dan membuat pemerintahan (ADB).

e-Government adalah penggunaan sistemik TIK untuk mendukung fungsi bahwa pemerintah melakukan untuk citizen, biasanya penyediaan informasi dan pelayanan. E-Government adalah penggunaan ICT untuk mengubah pemerintahan tradisional dengan membuatnya dapat diakses, transparan, efektif, dan akuntabel. E-Government bukan berarti menempatkan lebih komputer di meja para pejabat pemerintah dan lebih dari hanya sebuah situs web pemerintah di Internet. Aspek-aspek politik, sosial, ekonomi dan teknologi menentukan e-Government. Ini menetapkan hubungan antara pejabat pemerintah dan warga negara. e-Government juga dikenal sebagai pemerintah digital, dan pemerintah secara online. Di sini mengacu pada penggunaan TIK pemerintah untuk bertukar informasi dan layanan dengan warga, bisnis, dan lengan lain pemerintah (Bank Dunia, 1991).

Tabel 1. Pergeseran paradigma pelayanan publik dari paradigma birokrasi ke paradigma e-government di organisasi sektor publik.

	<i>Bureaucratic Paradigm</i>	<i>E-Government Paradigm</i>
<i>Orientation</i>	<i>Production cost efficiency</i>	<i>User satisfaction and control, Flexibility</i>
<i>Process Organization</i>	<i>Functional rationality, departmentalization, vertical hierarchy of control</i>	<i>Horizontal hierarchy, network organization, information sharing</i>
<i>Management Principle</i>	<i>Management by rule and Mandate</i>	<i>Flexible management, interdepartmental teamwork, with central coordination</i>
<i>Leadership Style</i>	<i>Command and control</i>	<i>Facilitation and coordination, innovative entrepreneurship</i>
<i>Internal Communication</i>	<i>Top down, hierarchical</i>	<i>Multidirectional network, with central coordination, direct communication</i>
<i>External Communication</i>	<i>Centralized, formal, limited Channels</i>	<i>Formal and informal direct and fast feedback, multiple channels</i>
<i>Mode of Service Delivery</i>	<i>Documentary mode and interpersonal interaction.</i>	<i>Electronic exchange, none face-to-face interaction</i>
<i>Principles of Service Delivery</i>	<i>Standardization, impartiality, Equity.</i>	<i>User customization, Personalization</i>

Sumber: Huque, 2012

Manfaat

Keberadaan e-Government dalam pemerintahan saat ini tidak lain untuk memberikan dan memperkuat pelayanan kepada publik, sehingga dapat memberikan manfaat timbal balik antara pemerintah dan kewarganegaraan. Kumar et.al (2007: 65) menyatakan beberapa manfaat e-Government, antara lain:

1. Memungkinkan warganegara untuk berpartisipasi dalam pembuatan keputusan.
2. Penghematan biaya yang signifikan bagi pemerintah maupun publik.
3. Meningkatkan transparansi dalam banyak hal termasuk biaya untuk mendapatkan sebuah layanan.
4. Mengurangi tingkat aktivitas korupsi dalam pemberian layanan publik. Manfaat ini bisa merupakan konsekuensi dari point.
5. Internet memungkinkan e-Government untuk memberikan pelayanan khusus secara individual yang akan berujung kepada kepuasan individu tersebut.
6. Adanya ketersediaan pelayanan yang berkelanjutan, penghematan waktu dalam memberikan tanggapan kepada publik dan pengurangan tingkat kesalahan.
7. Pendekatan dan Interaksi Dengan adanya manfaat diatas, maka pola hubungan pemerintahan dalam e-government menjadi sangat multiple dengan runag lingkup yang sangat meluas.

Menurut Al Seibie dan Irani, pola pendekatan dan interaksi yang terhubung menggunakan e-Government bisa dibagi sebagai berikut:

1. G2C (*Government to Citizen*)
Fokus utama dari kategori ini adalah hubungan antara pemerintah dan masyarakat. Misi dari e-Government adalah menyediakan dukungan untuk masyarakat dimanapun dan kapanpun dengan melakukan layanan

online seperti melakukan layanan pencari kerja secara online, mencari detail dari departemen atau memungkinkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses membuat keputusan, seperti pemilu.

2. G2B (*Government to Business*)

Fokus utamanya adalah seluruh transaksi elektronik antara pemerintah dan organisasi bisnis. Bisnis sama seperti masyarakat melakukan transaksi dengan pemerintah, seperti membayar pajak iklan, reklame, air atau administrasi.

3. G2G (*Government to Government*)

Fokus utama dari kategori ini adalah hubungan antara pemerintah itu sendiri (internal organisasi), atau antara pemerintah, agensi pemerintah atau fasilitas komunikasi antara kantor pemerintah yang berbeda lokasi.

4. G2E (*Government to Employee*)

Fokus utama dari kategori ini adalah produktivitas dari pemerintah dan para pegawainya agar mampu menyusun interaksi yang lebih efektif kedepannya. Layanan G2E termasuk informasi dalam aturan pemerintah, kebijakan dan hak sipil. Dalam merealisasikan pendekatan dan interaksi tersebut diatas, biasa pemerintah memilih pendekatan yang berbeda untuk meningkatkan layanan pengguna dalam e-government.

Pilihan pendekatan sering tergantung pada nasional prioritas politik dan agenda yang mengatasi tantangan spesifik dalam pengguna atau segmen tertentu segmen. Hasil studi dari OECD (2009) membagi empat pendekatan secara konseptual dari e-Government, yaitu; organisational and administrative simplification, situation-based, participatory and inclusive, marketing and channel management.

Tabel 2. Pendekatan dalam e-Government.

Tipe Pendekatan	Fokus
<i>Situation-bound</i>	Pendekatan situasi yang terikat ditandai dengan fokus pada mengatasi situasi kehidupan pengguna yang spesifik, sehingga pengguna yang ditargetkan dalam situasi yang khas dapat dilayani. Contohnya menangani kebutuhan penyandang cacat
<i>Participatory and Inclusive</i>	Pendekatan partisipatif dan inklusif ditandai dengan fokus pada memotivasi pengguna untuk terlibat dan mempengaruhi tindakan pemerintah, sehingga membuatnya menarik dan relevan bagi pengguna untuk menggunakan layanan e-government. Contohnya termasuk portal untuk konsultasi publik atau pusat ICT publik di daerah yang kurang penduduknya dengan konteks sosio-ekonomi yang sulit.
<i>Marketing and channel Management</i>	Pendekatan pemasaran dan manajemen saluran ditandai dengan berfokus pada layanan e-government pada pemasaran dan keuntungan mereka, sering dalam hubungan dekat dengan manajemen saluran.

Tipe Pendekatan Fokus Organisational and administrative simplification Pendekatan ini ditandai dengan fokus pada membuat organisasi layanan e-government yang sederhana dan transparan. Fokusnya adalah untuk memberikan pengguna "one point entry" untuk sektor publik, dan untuk memastikan bahwa layanan yang berfungsi di bawah kerangka hukum yang sederhana. Contohnya termasuk portal dan pengurangan beban administrasi

10.3 Definisi *E-Service*

Ada banyak definisi dan perspektif dari e-Service yang muncul dan dalam jurnal yang diterbitkan selama dekade terakhir. Menurut Hasan, Shebab, dan Peppard (2011) mengatakan bahwa pengertian dari e-Service sebagai penyediaan layanan melalui jaringan elektronik seperti internet. Selain itu, e-Service sebagai: kunjungan awal dari homepage sampai layanan yang diminta komplit atau produk akhir telah disampaikan dan layak digunakan. Gagasan e-Service meliputi tidak hanya layanan yang diberikan oleh organisasi layanan khas, tetapi juga mereka yang disediakan oleh produsen barang yang keberhasilannya tergantung pada kualitas layanan mereka.

Dengan demikian, itu adalah menyeluruh konsep *customer-centric*. Di lembaga pemerintah, e-service mengacu pada pengiriman informasi dan peningkatan layanan online melalui internet atau alat digital lainnya untuk semua pemangku kepentingan (masyarakat, dunia usaha, dan anggota masyarakat lainnya).

10.3.1 Manfaat E-Service

Menurut Batagan, Pocovnicu, dan Capisizu (2009) mengatakan bahwa dengan adanya e-Service dapat membawa sejumlah besar manfaat bagi pengguna, antara lain, yaitu:

- a) Membiasakan individu dengan informasi elektronik dan mendidik mereka tentang manfaat menggunakan teknologi canggih.
- b) Memungkinkan telecommuting.
- c) Menyediakan sistem informasi yang terintegrasi dengan sosial, budaya dan ekonomi aspek individu.
- d) Keterbukaan informasi
- e) Menghilangkan hambatan waktu dan lokasi

- f) Meningkatkan akuisisi data, transformasi dan pengambilan, seperti kekacauan data dalam penyedia layanan tradisional
- g) Meningkatkan penggunaan kembali informasi
- h) Mengurangi waktu
- i) Mengurangi biaya Meningkatkan akses informasi untuk pengambilan keputusan
- j) Menumbuhkan hubungan yang lebih baik dengan pelanggan
- k) Mengurangi biaya overhead seperti administrasi manfaat

Proses Kecepatan turnover seperti penggantian biaya Memungkinkan pencarian volume besar data heterogen (dokumen, halaman, database, pesan, multimedia).

10.3.2 Karakteristik E-Service

Penelitian yang ada telah diidentifikasi dan menyarankan beberapa karakteristik khusus yang berkaitan dengan e-Services. Karakteristik ini dapat dilihat dalam tabel Tabel 3. Gronroos, Heinonen, Isoniemi dan Lindholm mengembangkan model Net Offer untuk pasar virtual (2000). Dalam model mereka adalah layanan inti, seperti bioskop. Layanan inti ini ditambah menjadi ketergantungan internet dengan konsep layanan, partisipasi pelanggan, dan komunikasi. Dengan memfasilitasi pengguna yang berorientasi komunikasi dengan internet membantu pelanggan untuk membeli dan mengkonsumsi barang dan jasa yang ditawarkan lewat internet. Melalui komunikasi ini dan dengan asumsi keterampilan partisipasi pelanggan yang tepat, maka kualitas proses penawaran internet ditingkatkan dan pelanggan dapat merasakan kualitas hasil apa yang ditawarkan.

Rust dan Lemon (2001) menjelaskan peran layanan di dunia maya. Mereka berpendapat bahwa strategi e-Service perlu berpusat pada aliran interaktif informasi antara pelanggan dan

perusahaan. Sifat sebenarnya dari e-service adalah menyediakan konsumen dengan pengalaman yang unggul sehubungan dengan aliran interaktif informasi. Karena Internet adalah link komunikasi dan dua arah dengan pelanggan.. Juga, mereka termasuk penyesuaian dalam real-time dari penawaran perusahaan berdasarkan masukan pelanggan. Selain itu, mereka menutupi pengembangan kolaboratif produk, peluang baru untuk akses oleh pelanggan, dan baru "membeli" saluran. Selain itu, mereka termasuk kesempatan belum pernah terjadi sebelumnya untuk mengembangkan kunci pelanggan perusahaan aset-nya.

Van Riel, Liljander dan Jurriens (2001) menyarankan konseptualisasi e-Service. Model mereka dari e-Service yang menawarkan meliputi lima komponen. Mereka adalah layanan inti, layanan memfasilitasi, jasa penunjang, layanan pelengkap, dan user interface. Layanan inti meliputi, misalnya, jurnal, berita, saran, tampilan buku medis, dan informasi tentang produk baru. Memfasilitasi layanan memerlukan, misalnya, arsip, fasilitas pencarian, fungsi bantuan, rekening online, dan browsing.

Jasa pendukung meliputi, misalnya, diskusi kelompok, tes pengetahuan, link, dan informasi perusahaan. Layanan pelengkap meliputi, misalnya, informasi perjalanan, men-download software, nasihat keuangan, dan penyediaan obat-obatan. User interface, di mana pelanggan mengakses layanan, ditandai, misalnya dengan desain, mudah digunakan, download cepat, bebas masalah akses, dan bahasa.

Menurut Boyer, Hallowell dan Roth (2001), e-Service memberikan kesempatan unik bagi bisnis untuk menawarkan model baru untuk strategi layanan desain dan pengembangan layanan baru. Pertama, semua penyedia layanan, apakah mereka tradisional, sekarang memiliki lebih banyak pilihan channel pengiriman untuk bersaing. Kedua, banyak layanan baru dapat ditawarkan lebih ekonomis dengan kedua jangkauan geografis yang lebih besar dan berbagai produk.

Mereka berpendapat bahwa ada hasil yang sangat bertentangan dalam e-layanan. Airlines, perdagangan saham, dan pengecer peralatan kantor telah memperoleh manfaat dari internet dan e-Services, tetapi banyak orang lain telah menghabiskan jutaan tanpa meningkatkan pengiriman atau biaya layanan. Heinonen (2006) mengembangkan sebuah kerangka kerja untuk model nilai e-service. Dalam kerangka itu, nilai yang dirasakan pelanggan e-services didefinisikan sebagai hasil yang dirasakan dari trade-off manfaat dan pengorbanan teknis, dimensi fungsional, temporal, dan spasial. Dimensi teknis menunjukkan apa hasil dari interaksi layanan, dimensi fungsional melibatkan persepsi pelanggan dari proses bagaimana interaksi layanan terjadi.

Dimensi temporal mengacu pada persepsi pelanggan saat layanan interaksi terjadi sedangkan dimensi spasial menunjukkan persepsi lokasi di mana interaksi layanan terjadi. Essen dan Conrick (2008) memperkenalkan model untuk mengembangkan e-Service baru. Model mereka mencakup tiga elemen utama. Mereka adalah inovasi konsep layanan, inovasi sistem pelayanan, dan inovasi proses pelayanan. Pertama, inovasi konsep layanan melibatkan asimilasi teknologi baru dan layanan. Termasuk mengklarifikasi pengguna jasa, yaitu jenis layanan. Hal ini juga termasuk merumuskan manfaat yang relevan dan dapat diterima oleh partai ini.

Hal ini juga meliputi penentuan kriteria kelayakan untuk layanan. Kedua, inovasi layanan sistem melibatkan pemahaman dan adaptasi. Ini berarti membedakan antara kemungkinan teknis dan manfaat dalam konteks yang sebenarnya. Ini termasuk mendefinisikan peran teknologi baru dan aktor internal dan eksternal. Ini juga mencakup alokasi sumber daya dan wewenang untuk mendukung peran ini. Ketiga, inovasi proses pelayanan melibatkan pelaksanaannya. Ini mencakup penerapan peran dan mengkonfigurasi sistem teknis. Ini mencakup memperluas tugas teknologi dieksekusi dengan unsur-unsur manusia. Hal ini juga termasuk menciptakan rutinitas untuk bagaimana personil harus

bertindak atas solusi teknologi yang spesifik. Untuk menyederhakan pemikiran dari karakteristik dari e-Service menurut para ahli diatas dapat dilihat pada tabel 3 dibawah ini

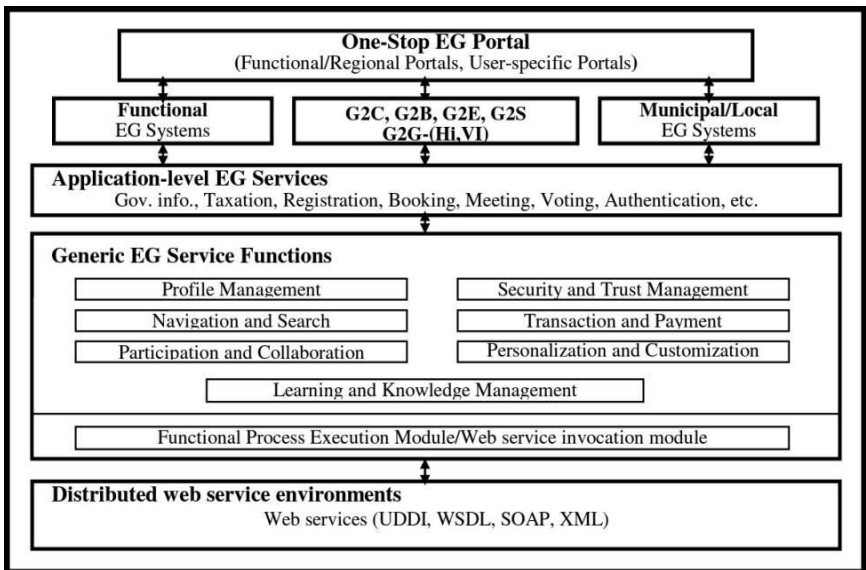
Tabel 3. Karakteristik *e- Service*

<p>Grönroo, Heinone, Isoniemi, Lindholm, 2000</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Layanan Inti • Menawarkan Internet dengan konsep layanan, pelanggan partisipan komunikasi
<p>Rust, Lemon, 2001</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Situasi tertentu, pribadi komunikas time penyesuaian perusahaan • persembahan Kolaboratif pengembangan produk
<p>Van Riel, Liljander, Jurriëns, 2001</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Layanan inti • Memfasilitasi layanan • Mendukung layanan • Pelengkap layanan <ul style="list-style-type: none"> • User interface
<p>Boyer, Hallowell, Roth, 2001</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Peningkatan pilihan untuk pelayanan <ul style="list-style-type: none"> • Layanan baru dapat ditawarkan lebih secara ekonomis dengan lebih geografis mencapai dan berbagai produk
<p>Heinone, 2006</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nilai sebagai fungsi manfaat dan pengorbanan • Nilai dimensi: teknis, fungsional, temporer, Spasial

Sumber: Ojasalo, 2010

10.4 Kerangka Pikir *E-Government*

Untuk memahami kerangka kerja dari *e-Government* dapat di gunakan pendekatan *The Value-Centric e-Government Service Framework*. Dengan generalisasi aplikasi-tingkat services *e-Government* untuk kelompok pengguna yang berbeda dalam berbagai perspektif BM, dan menggabungkan services inovatif seperti personalisasi dan kolaborasi dibahas dalam karya-karya ini, kami mengusulkan sebuah kerangka EG layanan nilai-sentris. . Dalam kerangka ini, fungsi generik e-service meliputi manajemen profil, keamanan dan manajemen kepercayaan, informasi navigasi dan pencarian, transaksi dan pembayaran, partisipasi dan kolaborasi, personalisasi dan kustomisasi, dan pembelajaran dan pengetahuan manajemen.



Gambar 1. *Value-centric E-Government service framework*

- a) Profil Layanan Manajemen: Layanan yang diberikan dalam kelompok fungsional ini memungkinkan pengguna untuk membuat dan memelihara profil pribadi/bisnis/SIG multi-dimensi mereka termasuk informasi dasar dan kepentingan tertentu.
- b) Keamanan dan Kepercayaan Manajemen pelayanan: jasa manajemen keamanan termasuk kunci manajemen publik, otorisasi sertifikat, tanda tangan digital dan otentikasi, serta layanan kontrol keamanan lainnya. Kepercayaan manajemen pelayanan, di sisi lain, memungkinkan warga negara, perusahaan, instansi pemerintah untuk mendaftar dan mencapai kepercayaan dan sertifikat, sebagai akses kerahasiaan. Tujuannya adalah untuk memastikan transaksi aman dan ada interaksi antara peserta.
- c)
- d) Navigasi dan search services: Layanan ini menyediakan warga negara, bisnis, atau pengguna dari kelompok sosial dengan mekanisme navigasi dan pencarian untuk mengambil dan multifungsi browsing, informasi publik yang berbasis multi-level berdasarkan panduan-wisata, dikategorikan katalog layanan, tingkat dan fungsi pemerintahan, atau pada metode pencarian menggunakan kata kunci, atribut, atau teks lengkap.
- e) Transaksi dan Pembayaran Jasa: Fungsi Layanan ini memungkinkan pengguna untuk mengaktifkan satu arah atau dua arah transaksi dengan pemerintah, seperti menerapkan SIM, mendaftarkan bisnis baru, pengurusan pajak, dan berpartisipasi dalam pengadaan publik. Juga disediakan adalah layanan pembayaran untuk memungkinkan pengguna aman mentransfer pembayaran dengan cara yang berbeda. Selain itu, pemberitahuan dan pelacakan jasa dalam fungsi ini

memungkinkan pengguna dari kedua belah pihak untuk memberitahukan dan melacak status transaksi.

- f) Partisipasi dan Kolaborasi Layanan: Layanan fungsional memungkinkan pelanggan untuk membentuk kelompok-kelompok kepentingan khusus dan komunitas virtual, untuk mendirikan forum komunitas dan pertemuan, untuk berpartisipasi dalam perencanaan proyek pembangunan sosial, untuk berkolaborasi pada masalah tertentu dan membuat keputusan kelompok. Jaringan conferencing, pengajuan usulan, voting online, dll terkait mekanisme pelayanan. Layanan berorientasi bisnis lain dalam kelompok ini terdiri dari partisipasi pengadaan publik, lelang, dan layanan negosiasi kontrak.
- g) Personalisasi dan Kustomisasi Jasa: fungsi pelayanan ini berfokus pada pemenuhan kebutuhan pengguna layanan pemerintah dan meningkatkan kepuasan mereka pada nilai-nilai layanan dan kualitas. Melalui langkah-langkah interaktif, pengguna dapat menentukan kebutuhan pribadi dan membentuk proses pelayanan dengan bundling dan sekuensing layanan yang diinginkan. Contohnya termasuk rekomendasi rencana wisata yang tepat, materi pembelajaran, atau metode pengisian formulir dan pembayaran pajak untuk memenuhi kebutuhan dan preferensi. Juga tersedia dalam kelompok layanan ini adalah fasilitas untuk membuat web pribadi, direktori subjek, bookmark, dan penjelasan.
- h) Pembelajaran dan Pengetahuan Manajemen servis: Pembelajaran dan Pengetahuan Manajemen servis di tingkat organisasi dan nasional termasuk dalam kelompok fungsional ini. Juga termasuk sharing data dan dokumen, dan layanan e-library. Menggunakan web browser dan membuat pilihan antar pengguna portal EG

onestop, pengguna dapat mengakses layanan e-government tingkat-aplikasi baik yang berorientasi pengguna (misalnya G2C, G2B, G2S) atau fungsi / tingkat (misalnya urusan intern , urusan ekonomi, kota, lokal) sistem. Untuk menjalankan layanan tingkat aplikasi tertentu, proses fungsional generik yang sesuai diaktifkan, kemudian layanan web terkait yang dipakai dalam pengambilan database diaplikasikan. Direktori penerbitan, deskripsi layanan, permintaan layanan, dan presentasi layanan didasarkan pada UDDI, WSDL, SOAP, dan XM.L.

Efisiensi, keterbukaan, dan responsif adalah tiga pendorong utama dalam mengevaluasi efektivitas organisasi publik. E-government digunakan untuk meningkatkan efektivitas organisasi publik dengan memotong biaya pengolahan, membuat koneksi strategis antara dan di antara lembaga pemerintah, dan menciptakan pemberdayaan (Heeks 2008). Dalam konteks ini, efisiensi e-government ditentukan oleh

- a. perputaran investasi keuangan dalam organisasi publik,
- b. pemberdayaan karyawan sektor publik, dan
- c. pengembangan infrastruktur TIK canggih dalam sebuah organisasi.



Gambar 2. *Framework for evaluating the public value of E-Government* Keterbukaan mengacu pada transparansi pelayanan publik (Jorgensen dan Bozeman 2007).

Hal ini menunjukkan sejauh mana sebuah organisasi mengungkapkan proses pengambilan keputusan dan prosedur serta informasi kinerja secara tepat waktu (Wong dan Welch 2004). Sebuah organisasi public dapat terbuka dengan mengungkapkan apa yang diperlukan, misalnya, kebijakan publik dan informasi anggaran (Jorgensen dan Bozeman 2007). Dalam hal ini, proses dapat dilacak secara online, seperti publikasi rencana tahunan, kemajuan serta laporan anggaran dan biaya adalah indikator kunci. Respon organisasi publik mengukur sejauhmana organisasi publik sesuai dengan tuntutan publik (Jorgensen dan Bozeman 2007). e-Government, responsiveness dilihat melalui sejumlah organisasi publik yang mempublikasikan secara penuh bagan tanggung jawab organisasi dan kontak informasi dari masing-masing pegawai negeri secara online. Pencapaian hasil yang diinginkan secara sosial merupakan sumber utama penciptaan nilai publik melalui e-government (Kearns 2004 Heeks 2008).

Pencapaian hasil tercermin dalam dampak, deliverables, dan konsekuensi bahwa layanan publik yang dirancang untuk dicapai atau dimiliki (Cole dan Parston 2006). Ekuitas, pengembangan diri warga, kerahasiaan, demokrasi, dan kelestarian lingkungan dapat ditingkatkan melalui e-Government. Untuk memastikan ekuitas, aplikasi e-Government harus mencegah pengecualian dari beberapa kelompok dalam masyarakat karena faktor-faktor seperti kurangnya keterampilan dan sumber daya, kecacatan, kesenjangan pendapatan, lokasi geografis dan sebagainya.

Untuk menilai apakah ekuitas diciptakan melalui e-government, dilihat dari ketersediaan inisiatif e-Government dalam asli, jumlah situs web pemerintah yang tidak layak, dan ketersediaan sumber daya e-Government di daerah pedesaan. Pengembangan diri warga mengukur apakah warga bisa belajar dan mengembangkan keterampilan mereka melalui berbagai inisiatif e-Government seperti e-learning, peningkatan

keterampilan keaksaraan TIK, pengembangan keterampilan jaringan dan sebagainya (UNDESA 2003).

Kerahasiaan dapat dicapai dengan memastikan privasi warga negara, melindungi data, dan memastikan keamanan informasi (Sakowicz 2002, UNDESA 2003). Sejak e-Government menciptakan persyaratan hukum yang unik untuk menjamin kerahasiaan informasi warga, menerapkan e-legislation yang berkaitan dengan privasi, keamanan cyber, kejahatan TIK, perlindungan data, legitimasi transaksi elektronik dan sebagainya. Kerahasiaan informasi warga melalui e-Government dapat diukur melalui kesiapan organisasi pemerintah individu untuk mengamankan warga informasi pribadi, dan ketersediaan e-laws untuk perlindungan data.

DAFTAR PUSTAKA

- ArifinZainal. 2012. *Evaluasi Pembelajaran*. Jakarta: Direktorat Jenderal Pendidikan Islam Kementrian Agama RI.
- Arikunto Suharsimi. 2001. *Dasar-Dasar Evaluasi Pendidikan*. Jakarta: PT Bumi Aksara.
- Asrul, dkk. 2014. *Evaluasi Pembelajaran*. Medan: Cipta pustaka Media.
- Danial, D., Nurjannah, N., & Mirna, M. 2019. *Evaluation of The Learning Program of Mathematics Study Program at Islamic Institute Of Muhammadiyah Sinjai*. *Matematika Dan Pembelajaran*, 7(1), 65. <https://doi.org/10.33477/mp.v7i1.1046>.
- Fitriani. 2019. Kemampuan Pemecahan Masalah Siswa SMP. *JTMT: Journal Tadris Matematika*, 01(01), 25–30. <http://journal.iaimsinjai.ac.id/index.php/Jtm/article/view/393>.
- Hamalik, Oemar. 2010. *Manajemen Pengembangan Kurikulum*. Bandung : PT Remaja Rosdakarya.
- Elis Ratnawulan. 2014. *Evaluasi Pembelajaran*. Bandung: Penerbit pustaka.
- Ida Farida. 2017. *Evaluasi Pembelajaran*. Bandung:PT Remaja Rosdakarya.
- Muhammad Afandi.2013. *Evaluasi Pembelajaran Sekolah Dasar*. Semarang:UNISSULA Press
- Sukardi. 2009. *Evaluasi Pendidikan*. Jakarta: PT Bumi Aksara.
- Tim Pengembangan MKDP Kurikulum dan Pembelajaran. (2011).*Kurikulum dan Pembelajaran*. Jakarta Utara: PT Raja Grafindo Persada.

BAB 11

APLIKASI TEORI ADMINISTRASI NEGARA DALAM PENELITIAN

Oleh Agus Hendrayady

11.1 Pendahuluan

Banyak teori didalam Administrasi Negara, namun harus diingat bahwa Administrasi Negara pada dasarnya tidak memiliki teori sendiri. Teori-teori yang ada didalam Administrasi Negara semuanya diadopsi dari bidang ilmu-ilmu yang lain. Berbicara tentang efektif dan efisien merupakan teori yang berasal dari Ilmu Ekonomi, berbicara tentang Birokrasi merupakan teori yang berasal dari Sosiologi. Berbicara tentang Perilaku Pegawai, Motivasi Kerja Pegawai merupakan teori yang berasal dari Psikologi. Didalam bab ini akan dibahas tentang isu-isu dalam ilmu administrasi negara, teori-teori administrasi negara serta bagaimana mengaplikasikan teori-teori Administrasi Negara didalam penelitian.

11.2 Isu-Isu dalam Ilmu Administrasi Negara

Isu-isu yang penting yang ada didalam Ilmu Administrasi Negara dewasa ini banyak berkaitan dengan Etika Administrasi Negara, Motivasi Pemberian Pelayanan Publik, Mal Administrasi, Pelayanan Publik yang Prima, dan Akuntabilitas Publik, serta Kinerja dan Efektivitas. Etika Administrasi Negara merupakan masalah yang sering dibicarakan beberapa tahun belakangan ini, apalagi terkait dengan persoalan korupsi yang seringkali dilakukan oleh aparatur pemerintah. Mulai dari staf sampai pada level pimpinan, mulai dari korupsi kecil-kecilan sampai dengan korupsi

besar-besaran. Padahal sudah jelas bahwa etika administrasi negara berbicara tentang persoalan nilai baik dan nilai buruk. Sehingga seharusnya sebagai sosok yang harus ditiru oleh masyarakat, namun justru memberikan contoh yang tidak baik untuk ditiru.

Persoalan bagaimana memberikan motivasi kepada pegawai agar dapat memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat adalah suatu persoalan penting. Karena mengingat dewasa ini orientasi aparatur negara dalam hal ini pegawai tidak lagi berorientasi memberikan pelayanan kepada pemerintah namun ke masyarakat yang menjadi "market"-nya. Oleh karena itu dibutuhkan pemberian motivasi kepada pegawai untuk melayani masyarakat dengan baik dengan berdasarkan norma dan aturan yang berlaku, rasionalitas, serta perasaan yang menyenangkan sehingga masyarakat menjadi puas.

Mal Administrasi juga seringkali dilakukan oleh pegawai dan dikeluhkan oleh masyarakat, hal ini dikarenakan sering terjadinya kelambanan dalam birokrasi, pemberian pelayanan yang selalu dikaitkan dengan formalitas, rutinitas, dan lain sebagainya. Pemerintah berusaha untuk memperbaiki masalah birokrasi ini dengan melakukan reformasi birokrasi bahkan telah membuat road map reformasi birokrasi yang tertuang didalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2020 – 2024.

Masyarakat menginginkan perlakuan yang sama dalam pemberian pelayanan. Tidak ada yang mendapatkan prioritas, ataupun keutamaan dalam mendapatkan pelayanan. Oleh karenanya pelayanan publik yang prima selalu menjadi harapan masyarakat, yang tentunya akan merasakan kekecewaan yang mendalam kalau mendapatkan pelayanan yang tidak sesuai dengan ekspektasi mereka. Isu sentral lainnya adalah masalah Akuntabilitas Publik. Pemerintah diwajibkan untuk memberikan pertanggungjawaban kepada masyarakat dalam hal pekerjaan yang telah dilakukannya. Disamping itu, pekerjaan yang mereka

lakukan juga hendaknya dapat diawasi atau pun dikontrol sehingga terdapat transparansi dalam setiap pekerjaan dan informasi yang diberikan.

Proses mencapai tujuan merupakan suatu hal yang penting untuk dilakukan. Karenanya dibutuhkan Kinerja dan Efektivitas dalam bekerja yang dilakukan oleh pegawai. Bagaimana pegawai memiliki kinerja yang baik sehingga tercapailah tujuan dengan efektif, maka yang menjadi persoalan adalah bagaimana pencapaian dan cara mencapai tujuan tersebutlah yang menjadi sorotan utama.

11.3 Teori dalam Administrasi Negara

Ada banyak pengertian teori yang kita ketahui, seperti pendapat dari S. Bailey dan E.S. Schneider (dalam Badri, 1988:34), yang menyatakan bahwa : "Teori adalah jalan terpendek untuk mengatakan sesuatu". Sedangkan Badri sendiri menyatakan bahwa Teori adalah "konsep-konsep dan hubungan ketergantungan konsep-konsep tersebut". (1988:34).

Herbert A. Simon and Others (dalam Hendrayady, dkk, 2022:13), menyatakan bahwa administrasi negara adalah "aktivitas kelompok yang melakukan kerjasama untuk melaksanakan tujuan bersama".

Felix A. Nigro dan Llyod C.Nigro (2012 : 14-15) mengartikan administrasi negara adalah "upaya berbagai kelompok yang kooperatif di setting publik, mencakup 3 lembaga negara – eksekutif, legislatif, yudikatif – yang semuanya saling terhubung, berperan penting dalam perumusan kebijakan publik dan karenanya menjadi bagian dari proses politik, berbeda secara signifikan di hal-hal tertentu dari administrasi swasta dan berkaitan erat dengan kelompok-kelompok swasta dan individu-individu terkait penyediaan jasa dan layanan bagi komunitas".

Pendapat tentang Teori dan Administrasi Negara, dapat memberikan pengertian bahwa Teori Administrasi Negara adalah “Serangkaian konsep yang saling berhubungan dengan urusan publik yang telah diuji kebenarannya melalui penelitian atau riset, terutama dalam hal pencapaian tujuan yang efektif dan efisien secara rasional”.

Ada beberapa pendapat yang dikemukakan oleh para ahli tentang teori administrasi negara, seperti Stephen K. Bailey, William L. Morrow, dan S.P. Robbins. Stephen K. Bailey mengemukakan 4 (empat) teori administrasi negara, yaitu Deskriptif-Eksplanatory, Normatif, Asumtif, dan Instrumental. teori yang hampir sama dikemukakan oleh William L. Morrow yang menyatakan ada 5 (lima) teori didalam administrasi negara yaitu Deskriptif, Preskriptif, Normatif, Asumtif, dan Instrumental. Sedangkan S.P. Robbins menyatakan ada 5 (lima) teori administrasi negara, yaitu Hubungan Manusia, Pengambilan Keputusan, Perilaku, Sistem, dan Kontingensi atau Situasional. (dalam Badri, 1988:35).

Teori Deskriptif-Eksplanatory digunakan untuk menceritakan dan menjelaskan segala hal yang terjadi didalam organisasi, mengapa hal tersebut terjadi didalam organisasi, serta hal apa yang menjadi penyebab perilaku para pegawai didalam organisasi. Teori Preskriptif digunakan untuk mencari “obat” tentang bagaimana mengobati segala “penyakit” yang ada didalam organisasi, bagaimana perbaikan atau koreksinya, bagaimana mengubah atau bagaimana bentuk perubahannya, sehingga “penyakit-penyakit” didalam organisasi tersebut dapat “disembuhkan”.

Teori Normatif digunakan untuk menjelaskan bagaimana norma-norma yang seharusnya berlaku didalam organisasi, sehingga orang-orang yang ada didalam organisasi dapat memahami bagaimana seharusnya berperilaku, bagaimana ketentuan-ketentuan yang berlaku didalam organisasi terkait dengan etika administrasi negara sehingga tidak menyimpang

dengan norma-norma didalam organisasi maupun didalam masyarakat yang ada di sekitar organisasi tersebut berada.

Teori Asumtif digunakan dalam hal kita menggunakan dugaan dasar atau landasan berfikir tentang hakekat dasar manusia, bagaimana tabiatnya, bahkan kita dapat menduga tentang bagaimana rasa kesetiaan seorang pegawai terhadap organisasinya. Teori Instrumental digunakan untuk memahami tentang "alat" atau instrumen apa yang tepat, bagaimana teknik atau "kiat" yang tepat dan kapan "alat" ataupun "kiat" tersebut dapat digunakan untuk membuat "resep" yang tepat dalam membuat kebijakan-kebijakan didalam organisasi.

Teori Hubungan Manusia digunakan untuk memahami tentang bagaimana manusia itu harus selalu menjaga hubungan diantara manusia itu sendiri, atau dengan kata lain bagaimana individu-individu yang ada didalam organisasi tersebut harus selalu memperhatikan dan tidak mengenyampingkan bagaimana hubungan diantara mereka agar selalu baik sehingga tidak mengganggu kinerja individu tersebut bahkan kinerja organisasi secara keseluruhan.

Teori Pengambilan Keputusan digunakan pada saat seorang pimpinan ingin membuat sebuah kebijakan. Oleh karena itu didalam membuat kebijakan seorang pimpinan harus "berhitung" dengan tepat sehingga keputusan yang diambilnya tidak menimbulkan kekecewaan, bahkan membuat pegawai menjadi sakit hati. Dengan sendirinya dapat dinyatakan bahwa pengambilan keputusan itu perlu perhitungan matematis.

Teori Perilaku digunakan terutama terkait dengan pengambilan keputusan. Hal ini dikarenakan bahwa didalam pengambilan keputusan seorang pimpinan tidak bisa sewenang-wenang, karena dikhawatirkan akan mengubah perilaku dan motivasi bawahannya, bahkan membuat terjadinya hubungan yang tidak baik antara pimpinan dan bawahan. Oleh karena itu pimpinan hendaklah memahami dengan baik bagaimana perilaku

pegawai sehingga dapat mencapai tujuan organisasi secara efektif dan efisien

Teori Sistem dapat digunakan untuk mengetahui tentang bagaimana input, proses dan output yang menjadi bagian dari sistem yang berlaku didalam organisasi. Hal ini dikarenakan untuk membuat suatu organisasi dapat terus "bertahan" maka perlu selalu diperhatikan masukannya, bagaimana proses yang berlangsung sehingga didapat keluran yang baik dan membuat organisasi terus "exist" didalam sistem sosial yang lebih luas.

Teori Kontingensi atau Situasional dapat digunakan oleh pimpinan untuk mengetahui tentang "situasi" yang ada didalam organisasi. Dengan pemahaman yang dimiliki oleh pimpinan tentang situasi tersebut, maka dapat membuat pimpinan dapat menentukan bagaimana "situasi" yang tepat untuk mengetahui "perilaku" pegawai atau bawahannya.

11.4 Pengaplikasian Teori Administrasi Negara dalam Penelitian

Teori Administrasi Negara pada dasarnya berguna untuk memperoleh perspektif, menjelaskan fenomena, dan merangsang cara-cara baru. Dari teori-teori administrasi negara yang bersifat eklektis atau campuran dan interdisiplin inilah dapat digunakan untuk melakukan penelitian-penelitian administrasi negara. Beranjak dari teori administrasi negara yang telah penulis paparkan sebelumnya, dapat dijelaskan bahwa didalam penelitian administrasi negara maka seorang peneliti dapat menggunakan teori-teori yang ada tersebut. Disini penulis akan mencoba mengulas penelitian administrasi negara yang menggunakan teori administrasi negara yang dikemukakan oleh Stephen K. Bailey yaitu teori deskriptif-eksplanatory, teori normatif, teori asumtif, dan teori instrumental.

Teori Deskriptif-Eksplanatory. Teori Deskriptif-Eksplanatory dalam administrasi negara dapat digunakan untuk menceritakan dan menjelaskan apa dan mengapa terjadi sesuatu hal didalam organisasi dan apa penyebabnya. Misalnya, bagaimana menceritakan tentang pembagian kerja didalam organisasi, bagaimana hirarkhi kerjanya, bagaimana otoritas yang dimiliki pada masing-masing bagian, bagaimana "job description"nya, rentang kendali yang dimiliki seorang pimpinan, berapa banyak jumlah pegawai yang dibutuhkan, bagaimana standar operasional prosedur (SOP)nya sehingga menjadi jelas aktivitas-aktivitas yang seharusnya dilakukan oleh pegawai pemerintah yang ada didalam organisasi.

Teori Deskriptif-Eksplanatory ini juga dapat menjelaskan tentang bagaimana standar pelayanan publik didalam organisasi pemerintah, dan indikator pengukuran pelayanan publik ini sudah diatur oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Menpan RB) dengan Indeks Kepuasan Masyarakat. Sehingga kita dapat mengetahui bagaimana bentuk ideal bagi pelaksanaan pelayanan publik, hal-hal apa yang harus disiapkan oleh pemerintah walaupun itu hanya bersifat minimal.

Teori Normatif. Teori Normatif dalam administrasi negara dapat digunakan dalam rangka menjelaskan tentang norma dan aturan yang berlaku. Misalnya tentang bagaimana seharusnya perilaku seorang pegawai, baik itu bila berhadapan dengan pimpinan, berhadapan dengan rekan kerja yang setara, ataupun bila berhadapan dengan pegawai yang berada pada level atau posisi yang lebih rendah dari dirinya.

Norma ini juga berkaitan dengan etika administrasi negara yang sedikit banyak mengatur tentang bagaimana pimpinan organisasi mampu menjaga etika dirinya sehingga tidak melakukan praktek-praktek menyimpang, seperti korupsi. Bahkan tentu kita ingat tentang bagaimana di era Presiden Abdurrahman Wahid atau yang lebih dikenal dengan Gus Dur, beliau memberikan

peningkatan tunjangan struktural sehingga dapat menjadi instrumen untuk pemberantasan korupsi.

Teori Asumtif. Teori Asumtif dalam administrasi negara dapat digunakan untuk menjadi landasan berfikir tentang hakekat dasar manusia, baik berkaitan dengan perangai atau tabiat, maupun berkaitan dengan kesetiaannya terhadap organisasi yang menjadi tempat pegawai tersebut bekerja. Hanya saja satu hal yang harus diingat bahwa didalam penelitian administrasi negara teori ini tidak banyak dipakai, hal ini dikarenakan banyaknya penelitian administrasi negara tersebut masih berkuat tentang perilaku birokrat, bagaimana interaksi yang terjadi antar organisasi atau yang dikenal dengan istilah *Collaborative Governance*.

Teori Instrumental. Teori Instrumental dalam administrasi negara dapat digunakan untuk melakukan penelitian yang berkaitan dengan instrumen yang tepat dan teknik yang tepat dalam rangka mendapatkan pelaksanaan manajemen yang "sehalus" mungkin sehingga pelaksanaan organisasi untuk pencapaian tujuan baik tujuan organisasi maupun tujuan publik dapat terlaksana secara efektif dan efisien.

Berdasarkan penjelasan tentang pengaplikasian teori-teori administrasi negara dalam penelitian maka dapat dilihat bahwa pada beberapa tahun terakhir ini teori administrasi negara yang paling banyak digunakan oleh para peneliti administrasi negara masih berkuat pada teori deskriptif-eksplanatory yaitu berkisar pada hal-hal yang membahas tentang pendelegasian wewenang, penataan perangkat daerah, disiplin pegawai, penyusunan dokumen perencanaan pembangunan nasional dan daerah, penataan organisasi, pendapatan atau gaji pegawai, dan sebagainya.

Namun secara perlahan sudah mulai terjadi pergeseran penggunaan teori yaitu penggunaan teori normatif. Hal ini dikarenakan sudah dilakukannya penelitian administrasi negara yang membahas tentang faktor-faktor penyebab perilaku pegawai, sehingga dapat menjadi bahan rekomendasi bagi

pemerintah untuk menyusun prosedur standar perilaku, prosedur standar pelayanan, prosedur standar etika, dan prosedur-prosedur lainnya sehingga dapat meningkatkan kinerja pegawai pemerintah.

11.5 Penutup

Berdasarkan uraian yang telah penulis kemukakan maka dapat dikatakan bahwa Administrasi Negara pada dasarnya belum memiliki teori sendiri. Adanya teori yang digunakan didalam administrasi negara, terutama didalam penelitian-penelitian administrasi negara merupakan teori-teori yang "dipinjam" dari cabang ilmu-ilmu yang lain. Selama teori dari cabang ilmu lain tersebut masih relevan dan sesuai dengan administrasi negara, maka akan digunakan terutama terkait dengan penelitian-penelitian administrasi negara

Beberapa ahli yang memberikan pendapat tentang teori administrasi negara antara lain adalah Stephen K. Bailey, W.L. Morrow, dan S.P. Robbins. 4 (empat) teori administrasi negara yang dikemukakan S. Bailey adalah :

1. Deskriptif-Eksplanatory,
2. Normatif,
3. Asumtif, dan
4. Instrumental.

W.L. Morrow menyatakan ada 5 (lima) teori didalam administrasi negara, yaitu :

1. Deskriptif,
2. Preskriptif,
3. Normatif,
4. Asumtif, dan
5. Instrumental.

Pendapat lain dikemukakan oleh S.P. Robbins yang menyatakan ada 5 (lima) teori administrasi negara, yaitu :

1. Hubungan Manusia,
2. Pengambilan Keputusan,
3. Perilaku,
4. Sistem, dan
5. Kontingensi atau Situasional.

Berdasarkan teori-teori administrasi negara yang ada tersebut maka kemudian dapat diaplikasikan didalam melakukan penelitian yang berkaitan dengan administrasi negara. Baik itu penelitian yang berkaitan dengan perilaku anggota organisasi, bagaimana kinerja pegawai, faktor-faktor yang mempengaruhi motivasi dan kinerja pegawai, bagaimana pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah khususnya yang dilaksanakan oleh aparatur pemerintah atau aparatur negara. Penelitian-penelitian yang dilakukan tersebut akhirnya dapat memberikan rekomendasi bagi pemerintah untuk menyusun standar operasional tentang perilaku, standar pelayanan, standar etika, dan standar-standar lainnya sehingga dapat meningkatkan kinerja pegawai pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

- Badri, S. 1988. *Konsep-Konsep Dasar Administrasi, Administrasi Negara, dan Administrasi Pembangunan*. Jakarta: PT. Bina Aksara.
- Hendrayady, A, dkk. 2022, *Pengantar Ilmu Administrasi Publik*, Purbalingga: CV. Eureka Media Aksara.
- Nigro, FA, dan Llyod GN. 2012, *Administrasi Publik Modern*, Yogyakarta: Palmall.

BIODATA PENULIS



Budi Nugraha, S.IP, M.AP.

Dosen Program Studi Administrasi Perkantoran
Fakultas Desain Kreatif dan Bisnis Digital
Institut Teknologi dan Sains Nahdlatul Ulama Pekalongan

Penulis lahir di Padang tanggal 15 Agustus 1992. Penulis adalah dosen tetap pada Program Studi Administrasi Perkantoran Fakultas Desain Kreatif dan Bisnis Digital Institut Teknologi dan Sains Nahdlatul Ulama Pekalongan. Menyelesaikan pendidikan S1 pada Jurusan Administrasi Negara UIN Sunan Gunung Djati Bandung dan melanjutkan S2 pada Jurusan Ilmu Administrasi dengan Konsentrasi Administrasi Publik/Kebijakan Publik. Penulis menekuni bidang Menulis.

Kajian keilmuan penulis adalah Administrasi Publik, Kebijakan Publik dan Sistem Informasi Manajemen. Penulis dalam menulis buku berfokus pada ilmu administrasi dan dalam penelitian berfokus pada masalah-masalah yang muncul pada bidang Administrasi Publik, Kebijakan Publik dan Sistem Informasi Manajemen. Penulis selain berprofesi sebagai dosen, juga sebagai analis kebijakan yang bertugas menganalisis suatu kebijakan oleh pemerintah. Sehingga hasil penelitian yang dihasilkan banyak tentang menganalisis kebijakan publik.

BIODATA PENULIS



Putu Eka Purnamaningsih, SH., M.AP

Dosen Program Studi Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Udayana

Penulis lahir di Denpasar tanggal 14 September 1981. Penulis merupakan salah satu dosen tetap pada Program Studi Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Udayana. Penulis menempuh dan menyelesaikan pendidikan S1 pada Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Udayana pada tahun 2000 hingga 2004. Setelah berhasil lulus pada tahun 2004, penulis kembali menempuh pendidikan S2 pada Jurusan Magister Ilmu Administrasi Publik Fakultas Pascasarjana Universitas Pendidikan Nasional pada tahun 2011 hingga 2012. Penulis memiliki kepakaran terhadap ilmu administrasi publik, untuk mengembangkan kepakaran tersebut penulis pun aktif sebagai peneliti di ilmu kepakaran yang digeluti. Beberapa penelitian yang telah penulis lakukan secara berturut turut yakni Penelitian Hibah Unggulan Program Studi Pendanaan Universitas Udayana. Serta penulis juga aktif dalam Penelitian Dosen Muda yang diadakan oleh Universitas Udayana. Penulis juga berkontribusi aktif dalam penulisan di berbagai jurnal ilmiah. Penulis berharap buku ini dapat memberikan manfaat bagi para civitas akademika dan juga masyarakat umum

BIODATA PENULIS

Dr. Imas Sumiati, M.Si,

Dosen Program Studi Administrasi Publik

Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Pasundan

Dr. Imas Sumiati, M.Si, lahir di Bandung 24 Desember 1970. Berprofesi sebagai Dosen Peneliti di Universitas Pasundan dan beberapa perguruan tinggi lainnya. Berlatar belakang pendidikan S-1 Ilmu Administrasi Negara di Universitas Pasundan, S-2 Ilmu Sosial BKU ilmu Administrasi Universitas Padjajaran, S-3 Ilmu Administrasi Konsentrasi Ilmu Administrasi Publik Universitas Padjajaran.

Pada tahun 2017 tersertifikasi sebagai Asesor Kompetensi Teknis MSDM.2018 tersertifikasi auditor ISO 9001-2015 dan di tahun 2019 menerima penghargaan sebagai the best presenter pada pelaporan penelitian kompetitif nasional kemenristek Dikti, Sejak tahun 2015 sudah banyak artikel terpublikasi berkala ilmiah baik nasional maupun internasional. Adapun karya terbaru yang diterbitkan adalah buku Partisipasi dan Pendidikan Politik Perspektif Perempuan dan buku Kebijakan Publik yang terbit pada tahun 2021 serta buku Manajemen Sumber Daya Manusia yang terbit pada tahun 2022. Melalui karya yang ada, tidak sedikit event2 kampus bahkan politikus hingga workshop untuk para HRD menjadikan beliau sebagai salah satu narasumbernya. Disamping berprofesi sebagai Dosen Peneliti, juga mengemban amanah sebagai Direktur Human Capital, Riset and Development di APPRODI masa jabatan 2021-2025

Hari Jumat, 18 Juni 2022 menjadi hari dan tanggal lahirnya prestasi baru. Buku dari hasil penelitian Disertaai menjadi salah satu karya ilmiah yang terpilih mendapat apresiasi dari Kongres Amerika Serikat untuk di simpan di Library of Congress

(Perpustakaan Kongres Amerika Serikat) di Washington DC. Di waktu dekat ini akan ada kegiatan Visiting Professor yang bertempat di Malang, kegiatan ini diikuti untuk menambah kekayaan ilmu pengetahuan dan keterampilan dalam berkarya.

BIODATA PENULIS



Indah Wahyu Maesarini, S. IP, M. Si
Dosen Program Studi Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Administrasi
Institut Ilmu Sosial Dan Manajemen Stiami

Penulis adalah Dosen dengan Home Base pada Program Studi Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi, Institut Ilmu Sosial Dan Manajemen Stiami. Menyelesaikan pendidikan S1 pada Jurusan Hubungan Internasional di Universitas Muhammadiyah Yogyakarta dan melanjutkan S2 pada Program Studi Magister Administrasi Publik di Universitas Gadjah Mada Yogyakarta. Saat ini sedang menempuh Program Doktorat Administrasi Publik di Universitas Terbuka. Telah menghasilkan karya tulis ilmiah berupa Book Chapter dengan judul Manajemen Pemerintahan Daerah dan Pemberdayaan Masyarakat, terbaru bertajuk Teori Administrasi.

BIODATA PENULIS



DR. Asri Kunda, SE.,M.M.

Dosen Ilmu Manajemen di Universitas Dipa Makassar

Penulis adalah Lektor dalam Ilmu Manajemen di Universitas Dipa Makassar. Memperoleh gelar Sarjana Ekonomi Akuntansi pada Universitas Muslim Indonesia Makassar. Kemudian melanjutkan Pendidikan Magister Manajemen konsentrasi Manajemen Keuangan tahun 2000, dan gelar Doktor Ilmu Administrasi Publik tahun 2018 pada Pasca Sarjana Universitas Negeri Makassar, Ikut Sandwich Dikti tahun 2013 di Illinois University USA.

Penulis Mulai mengajar sebagai Dosen Luar Biasa tahun 2000-2006 di LP3i Makassar dan STMIK Akba. STMIK Akba sekarang berubah menjadi Universitas Teknologi Akba Makassar. Penulis mulai mengajar pada STMIK Dipanegara Makassar sejak tahun 2007 sampai sekarang. Sekarang nama STMIK Dipanegara Makassar berubah nama menjadi Universitas Dipa Makassar.

BIODATA PENULIS



Dr. H. Iwan Henri Kusnadi, S. Sos, M.Si

Dosen Program Studi Ilmu Administrasi Negara
Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Subang

Penulis merupakan Dosen Bidang Ilmu Administrasi Publik dan Kebijakan Publik pada Program Studi Ilmu Administrasi Negara pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Subang. Sebagai seorang yang sepenuhnya mengabdikan dirinya sebagai dosen, selain pendidikan formal yang telah ditempuhnya penulis juga mengikuti berbagai pelatihan untuk meningkatkan kinerja dosen, khususnya di bidang Pengajaran, Penelitian Dan Pengabdian. Beberapa buku yang penulis telah hasilkan, di antaranya Ilmu Administrasi Publik, Manajemen Sumber Daya Manusia, Manajemen Strategi, Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia, Ekonomi Kreatif, dan lain-lain. Selain itu, penulis juga aktif melakukan penelitian yang diterbitkan di berbagai jurnal nasional maupun internasional. Penulis juga aktif menjadi pemakalah diberbagai kegiatan dan menjadi narasumber pada Workshop/Seminar/Lokakarya tertentu.
Email: iwanhenri01@gmail.com

BIODATA PENULIS



Agus Hendrayady, S.Sos., M.Si.

Dosen Program Studi Ilmu Administrasi Negara
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP)
Universitas Maritim Raja Ali Haji (UMRAH)

Agus Hendrayady, S.Sos., M.Si., lahir pada 05 Agustus 1973 di Tanjungpinang, sebuah Kota kecil yang kini menjadi ibukota Provinsi Kepulauan Riau. Sekolah Dasar Negeri 001 ditamatkan pada tahun 1986, SMP Negeri 2 ditamatkan tahun 1989, dan SMA Negeri 1 ditamatkan tahun 1992, yang kesemuanya di Kota Tanjungpinang. Merantau ke Pontianak Kalimantan Barat untuk kuliah di Fisip Universitas Tanjungpura dengan jurusan Ilmu Administrasi Negara dari tahun 1992 – 1997. (mendapatkan gelar S.Sos). gelar Magister Sains (M.Si), didapat pada kampus yang sama pada Program Magister Ilmu Sosial dengan Konsentrasi Administrasi Pembangunan dari tahun 2004 – 2006.

Buku-buku yang telah penulis hasilkan adalah Buku Etika Administrasi Negara, Buku Komunikasi Administrasi, Book Chapter Pengantar Ilmu Komunikasi, Book Chapter Pengantar Ilmu Administrasi dan Manajemen, Book Chapter Perilaku Administrasi (Konsep, Teori dan Aplikasi), Book Chapter Pendidikan Budaya Anti Korupsi, Book Chapter Pengantar Ilmu Administrasi Publik,

Book Chapter Pengantar Manajemen dan Book Chapter Perilaku Organisasi (Dari Konsep, Teori Menuju Aplikasi). Namun karya tulis berupa tulisan-tulisan baik dilakukan secara individual maupun berkolaborasi dengan rekan sejawat ataupun dengan mahasiswa sudah seringkali dimuat di beberapa jurnal, seperti Jurnal Ilmu Terapan Kopertis Wilayah X, Jipp Prodi Ilmu Pemerintahan Fisip Umrah, Juan Prodi Ilmu Administrasi Negara Fisip Umrah, Jurnal Perbatasan Fisip Umrah, Jurnal Kemudi, Jurnal Jiana Universitas Riau, dan lain-lain.

Adapun jabatan yang pernah penulis duduki adalah Sekretaris Perpustakaan, Sekretaris Program Studi, Ketua Program Studi, Pembantu Ketua III, Pembantu Dekan III, dan Pembantu Dekan I, dan juga menjadi pengurus IAPA untuk wilayah Kepulauan Riau. Saat ini menjabat sebagai Ketua Gugus Penjaminan Mutu Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) Universitas Maritim Raja Ali Haji (UMRAH) Tanjungpinang Provinsi Kepulauan Riau.
Email Penulis: agushendrayady5873@umrah.ac.id