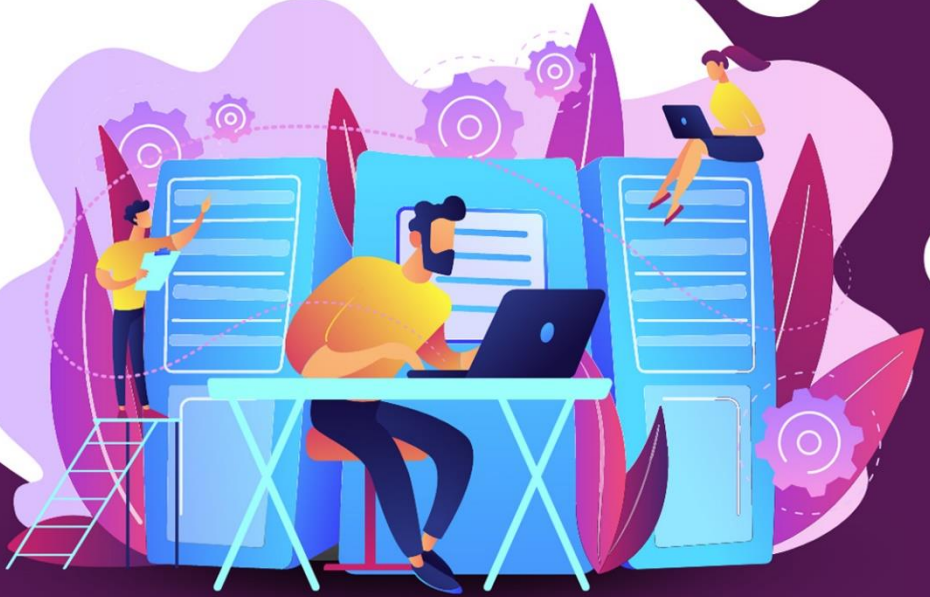


Editor: Agus Hendrayady



PENGANTAR ILMU ADMINISTRASI PUBLIK



Ahmad Mustanir

Muhammad Rais Rahmat Razak | Edoardus Koisin | Erfina
Mochamad Rizki Fitrianto | Ayu Lestari | Nanda Dwi Rizkia
Aries Samudra Wicaksono | Muliani S. | Imam Yudhi Prastya
Amir Syamsuadi | Siti Waliah | Ratna Rosmauli Pakpahan
Iwan Henri Kusnadi | Melinda Rahman | Erland Mouw
Muhammad Rifqi Baihaqi

BUNGA RAMPAI

PENGANTAR ILMU ADMINISTRASI PUBLIK

UU No 28 tahun 2014 tentang Hak Cipta

Fungsi dan sifat hak cipta Pasal 4

Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a merupakan hak eksklusif yang terdiri atas hak moral dan hak ekonomi.

Pembatasan Pelindungan Pasal 26

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23, Pasal 24, dan Pasal 25 tidak berlaku terhadap:

- i Penggunaan kutipan singkat Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait untuk pelaporan peristiwa aktual yang ditujukan hanya untuk keperluan penyediaan informasi aktual;
- ii Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk kepentingan penelitian ilmu pengetahuan;
- iii Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk keperluan pengajaran, kecuali pertunjukan dan Fonogram yang telah dilakukan Pengumuman sebagai bahan ajar; dan
- iv Penggunaan untuk kepentingan pendidikan dan pengembangan ilmu pengetahuan yang memungkinkan suatu Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait dapat digunakan tanpa izin Pelaku Pertunjukan, Produser Fonogram, atau Lembaga Penyiaran.

Sanksi Pelanggaran Pasal 113

1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

PENGANTAR ILMU ADMINISTRASI PUBLIK

Ahmad Mustanir
Muhammad Rais Rahmat Razak
Edoardus Koisin
Erfina
Mochamad Rizki Fitrianto
Ayu Lestari
Nanda Dwi Rizkia
Aries Samudra Wicaksono
Muliani S.
Imam Yudhi Prastya
Amir Syamsuadi
Siti Waliah
Ratna Rosmauli Pakpahan
Iwan Henri Kusnadi
Melinda Rahman
Erland Mouw
Muhammad Rifqi Baihaqi

Editor:
Agus Hendrayady

Penerbit



CV. MEDIA SAINS INDONESIA
Melong Asih Regency B40 - Cijerah
Kota Bandung - Jawa Barat
www.medsan.co.id

Anggota IKAPI
No. 370/JBA/2020

PENGANTAR ILMU ADMINISTRASI PUBLIK

Ahmad Mustanir
Muhammad Rais Rahmat Razak
Edoardus Koisin
Erfina
Mochamad Rizki Fitrianto
Ayu Lestari
Nanda Dwi Rizkia
Aries Samudra Wicaksono
Muliani S.
Imam Yudhi Prastya
Amir Syamsuadi
Siti Waliah
Ratna Rosmauli Pakpahan
Iwan Henri Kusnadi
Melinda Rahman
Erland Mouw
Muhammad Rifqi Baihaqi

Editor :
Agus Hendrayady

Tata Letak :
Linda Setia Kasih Zendrato

Desain Cover :
Syahrul Nugraha

Ukuran :
A5 Unesco: 15,5 x 23 cm

Halaman :
vii, 278

ISBN :
978-623-362-724-5

Terbit Pada :
Oktober 2022

Hak Cipta 2022 @ Media Sains Indonesia dan Penulis

Hak cipta dilindungi undang-undang. Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari Penerbit atau Penulis.

PENERBIT MEDIA SAINS INDONESIA

(CV. MEDIA SAINS INDONESIA)
Melong Asih Regency B40 - Cijerah
Kota Bandung - Jawa Barat
www.medsan.co.id

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa, karena berkat rahmat dan karunia-Nya sehingga buku kolaborasi dalam bentuk book chapter dapat dipublikasikan dan dapat sampai di hadapan pembaca. Book chapter ini disusun oleh sejumlah akademisi dan praktisi sesuai dengan kepakarannya masing-masing. Buku ini diharapkan dapat hadir memberi kontribusi positif dalam ilmu pengetahuan khususnya terkait dengan Administrasi Publik.

Sistematika buku “Pengantar Ilmu Administrasi Publik” ini mengacu pada pendekatan konsep teoritis dan contoh penerapan. Buku ini terdiri atas 17 Bab, diantaranya: Bab 1. Konsep Dasar Administrasi yang membahas tentang Konsep Administrasi, Fungsi-Fungsi Administrasi, dan Ruang Lingkup Administrasi, serta Unsur-Unsur Administrasi; Bab 2. Sejarah Perkembangan Administrasi Publik membahas tentang Sejarah Administrasi dalam Perspektif Modern, dan Sejarah Administrasi Publik dalam Perspektif Islam, serta Perkembangan Administrasi Publik di Indonesia; Bab 3. Unsur-Unsur Administrasi membahas tentang Pengertian Unsur Administrasi, Organisasi sebagai Unsur Administrasi, Manajemen sebagai Unsur Administrasi, Tata Hubungan/Komunikasi sebagai Unsur Administrasi, Pegawai sebagai Unsur Administrasi, Keuangan sebagai Unsur Administrasi, Perbekalan sebagai Unsur Administrasi, dan Tata Usaha sebagai Unsur Administrasi, serta Perwakilan atau Hubungan Masyarakat sebagai Unsur Administrasi; Bab 4. Perbandingan Administrasi Publik dan Administrasi Bisnis membahas tentang Administrasi Publik, dan Administrasi Bisnis, serta Perbandingan; Bab 5. Konsep Dasar Administrasi Publik membahas tentang Konsep Dasar Administrasi Publik, Pengertian Administrasi, Pengertian Publik, Pengertian Administrasi Publik, Ruang Lingkup Administrasi Publik, dan Perbedaan Administrasi Publik dan Administrasi Negara, serta Peranan Administrasi Publik; Bab 6.

Teori-Teori Administrasi Publik membahas tentang Teori Administrasi Publik, Teori Birokrasi, dan Teori Administrasi sebagai Teori Politik, serta Teori Kepemimpinan; Bab 7. Sarana-Sarana Administrasi Publik membahas tentang Sarana-Sarana di dalam Administrasi Publik; Bab 8. Paradigma Administrasi Publik yang membahas tentang Fase-Fase Paradigma Administrasi Publik, serta Paradigma Utama dalam Administrasi Publik; Bab 9. Perkembangan dan Pergeseran Paradigma Administrasi Publik yang membahas tentang Old Public Administration, New Public Management, serta New Public Service; Bab 10. Reformasi Administrasi Publik yang membahas tentang Pengertian Reformasi Administrasi Publik, dan Strategi Reformasi Administrasi, serta Tantangan Reformasi Administrasi; Bab 11. Administrasi Publik dan Kebijakan Publik membahas tentang Konsep Administrasi Publik, Perkembangan Administrasi Publik, dan Terminologi Kebijakan, serta Pengertian Kebijakan Publik; Bab 12. Administrasi Kepegawaian yang membahas tentang Administrasi, serta Administrasi Kepegawaian; Bab 13. Birokrasi Administrasi membahas tentang Sejarah Munculnya Konsep Birokrasi, Pengertian Birokrasi, dan Karakteristik Ideal Birokrasi, serta Birokrasi Pemerintahan; Bab 14. Pelayanan Publik dalam Administrasi Publik membahas tentang Pelayanan Publik dalam Administrasi Publik, Konsep, Dimensi dan Ruang Lingkup Kualitas Pelayanan Publik; Bab 15. Good Governance yang membahas tentang Definisi Good Governance, serta Prinsip-Prinsip Good Governance; dan Bab 16. Collaborative Governance yang membahas tentang Pemahaman Collaborative Governance, dan Model Collaborative Governance; serta Bab 17. Sound Governance yang membahas tentang Evolusi Konsep Tata Kelola Pemerintahan, Pengertian Sound Governance, dan Komponen Utama dan Prinsip-Prinsip Sound Governance, serta Sound Governance Arah Baru Tata Kelola Pemerintahan di Era Globalisasi.

Kami menyadari bahwa tulisan ini jauh dari kesempurnaan dan masih terdapat banyak kekurangan, sejatinya kesempurnaan itu hanya milik Yang Kuasa. Oleh

sebab itu, kami tentu menerima masukan dan saran dari pembaca demi penyempurnaan lebih lanjut.

Akhirnya kami mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada semua pihak yang telah mendukung dalam proses penyusunan dan penerbitan buku ini, secara khusus kepada Penerbit Media Sains Indonesia sebagai inisiator book chapter ini. Semoga buku ini dapat bermanfaat bagi pembaca sekalian.

Editor

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	i
DAFTAR ISI.....	iv
1 KONSEP DASAR ADMINISTRASI.....	1
Pendahuluan.....	1
Konsep Administrasi.....	3
Fungsi-Fungsi Administrasi.....	6
Ruang Lingkup Administrasi.....	8
Unsur-Unsur Administrasi.....	11
2 SEJARAH PERKEMBANGAN ADMINISTRASI PUBLIK	19
Pendahuluan.....	19
Sejarah Administrasi dalam Perspektif Modern	23
Sejarah Administrasi Publik dalam Perspektif Islam	27
Perkembangan Administrasi Publik di Indonesia....	30
3 UNSUR-UNSUR ADMINISTRASI	37
Pengertian Unsur Administrasi.....	37
Organisasi Sebagai Unsur Administrasi	38
Manajemen sebagai unsur administrasi.....	39
Tata Hubungan/Komunikasi Sebagai Unsur Administrasi	41
Pegawai Sebagai Unsur Administrasi	43
Keuangan Sebagai Unsur Administrasi	44
Pembekalan Sebagai Unsur Administrasi	45
Tatausaha sebagai unsur administrasi.....	45

	Perwakilan Atau Hubungan Masyarakat Sebagai Unsur Administrasi.....	46
4	PERBANDINGAN ADMINISTRASI PUBLIK DAN ADMINISTRASI BISNIS.....	51
	Administrasi Publik	51
	Administrasi Bisnis.....	54
	Perbandingan.....	55
5	KONSEP DASAR ADMINISTRASI PUBLIK.....	65
	Konsep Dasar Administrasi Publik.....	65
	Pengertian Administrasi	65
	Pengertian Publik	67
	Pengertian Administrasi Publik	68
	Ruang Lingkup Administrasi Publik	70
	Perbedaan Administrasi Publik Dengan Administrasi Negara	72
	Peran Administrasi Publik.....	76
6	TEORI-TEORI ADMINISTRASI PUBLIK.....	81
	Pendahuluan.....	81
	Teori Administrasi Publik	82
	Prinsip-prinsip Administrasi.....	83
	Teori Birokrasi	87
	Teori Administrasi sebagai Teori Politik.....	91
	Teori Kepemimpinan.....	92
7	SARANA-SARANA ADMINISTRASI PUBLIK	101
	Latar Belakang	101
8	PARADIGMA ADMINISTRASI PUBLIK	123
	Pendahuluan.....	123

	Fase-fase Paradigma Administrasi Publik.....	126
	Paradigma Utama dalam Administrasi Publik.....	131
9	PERKEMBANGAN DAN PERGESERAN PARADIGMA ADMINISTRASI PUBLIK	141
	Pendahuluan.....	141
	<i>Old Public Administration</i>	143
	<i>New Public Management</i>	144
	<i>New Public Service</i>	147
10	REFORMASI ADMINISTRASI PUBLIK	153
	Pengertian Reformasi Administrasi Publik.....	153
	Strategi Reformasi Administrasi	161
	Tantangan Reformasi Administrasi	165
11	ADMINISTRASI PUBLIK DAN KEBIJAKAN PUBLIK	171
	Konsep Administrasi Publik.....	171
	Perkembangan Administrasi Publik	172
	Terminologi Kebijakan	175
	Pengertian Kebijakan Publik.....	178
12	ADMINISTRASI KEPEGAWAIAN.....	187
	Pendahuluan.....	187
	Administrasi	189
	Administrasi Kepegawaian	192
13	BIROKRASI ADMINISTRASI.....	207
	Pendahuluan.....	207
	Sejarah Munculnya Konsep Birokrasi.....	208
	Pengertian Birokrasi	210
	Karakteristik Ideal Birokrasi.....	212

	Birokrasi Pemerintahan	218
14	PELAYANAN PUBLIK DALAM ADMINISTRASI PUBLIK	225
	Pelayanan Publik dalam Administrasi Publik	225
	Konsep, Dimensi dan Ruang Lingkup Kualitas Pelayanan Publik	228
15	GOOD GOVERNANCE	241
	Definisi Good Governance.....	241
	Prinsip-Prinsip Good Governance	243
16	COLLABORATIVE GOVERNANCE	253
	Collaborative Governance	253
17	SOUND GOVERNANCE	263
	Evolusi Konsep Tata Kelola Pemerintahan	263
	Pengertian Sound Governance	266
	Komponen Utama dan Prinsip-Prinsip Sound Governance	269
	Sound Governance Arah Baru Tata Kelola Pemerintahan di Era Globalisasi.....	271

KONSEP DASAR ADMINISTRASI

Ahmad Mustanir, S.I.P., M.Si

Universitas Muhammadiyah Sidenreng Rappang

Pendahuluan

Ilmu administrasi merupakan salah satu cabang terbaru dari ilmu-ilmu sosial, yang muncul pada akhir abad ke-19. Henri Fayol (1841-1925) adalah seorang sarjana Prancis yang pertama kali mengakui prinsip-prinsip universal yang berlaku untuk administrasi apa saja dan di mana saja (Anggara, 2016).

Istilah “administrasi” dalam ilmu administrasi tidak memiliki hubungan dalam ekonomi, hukum, dan ilmu politik, akibatnya pemikiran “administrasi” akan berbeda. Situasi ini muncul di mana-mana karena kebutuhan orang memiliki perbedaan dan dalam kehidupan sehari-harinya seseorang mengambil segala sesuatu sesuai dengan kebutuhannya masing-masing, itu bukan batasan, melainkan definisi implementasi, definisi kerja, atau definisi pengantar atau “work definitie”.

Ilmu administrasi adalah bidang studi yang digunakan oleh para ilmuwan administrasi untuk mempelajari dan mempelajari “administrasi” sebagai salah satu fenomena masyarakat dan dunia modern saat ini. Bahkan banyak yang mengatakan bahwa “administrasi” dapat membantu umat manusia dari dampak negatif dan akibat dari perkembangan ilmu pengetahuan alam dan teknologi modern yang sangat pesat. Khususnya pada Ilmu Sosial dan Humaniora (Humanities) (Anggara, 2012).

Kata "administrasi" berasal dari kata Yunani "administrare", yang berarti "melayani", "membantu", "memenuhi". Dalam bahasa Inggris, kita mengenal kata "administration", yang sebenarnya berasal dari bahasa Yunani. Ad artinya fokus, ministrare artinya melayani. Secara etimologis, kita dapat menyimpulkan bahwa administrasi melayani secara yang teratur dan sempurna.

Didefinisikan secara sempit administrasi berarti kegiatan administrasi atau pekerjaan kantor, yaitu kegiatan yang berkaitan dengan surat menyurat, dokumentasi, aplikasi atau pendaftaran, dan hal-hal penyimpanan. Di Belanda, administrasi disamakan dengan istilah "bestuur", sedangkan di Indonesia kata "bestuur" memiliki arti khusus dalam pekerjaan seperti pelayanan publik, pamong praja dan sebagainya.

Administrasi publik dalam arti luas dapat dilihat dari tiga sudut, yang meliputi tiga pengertian proses, fungsi dan kelembagaan (Anggara, 2016) (Mustanir et al., 2022).

- 1) Dari segi proses, administrasi adalah keseluruhan proses berpikir, memutuskan, menetapkan tujuan, dan melaksanakan pekerjaan untuk mencapai tujuan yang diinginkan.
- 2) Dari sudut pandang fungsi, administrasi adalah aktivitas kolektif yang dilakukan secara sadar oleh setiap individu atau kelompok yang bertindak sebagai manajer atau administrator. Kegiatan-kegiatan tersebut memiliki jenis tugas kerja (fungsi) yang berbeda-beda misalnya tugas perencanaan, tugas organisasi, tugas pergerakan, tugas pemantauan, dan lain-lain.
- 3) Dari sudut kelembagaan, administrasi dilihat dari sudut pandang baik individu maupun kelompok, yang melakukan kegiatan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan untuk mencapai hasil yang maksimal. Orang-orang ini dibagi menjadi empat kelompok:
 - a) Administrator : Orang yang menentukan dan mempertahankan tujuan.

- b) Manajer : Orang yang memimpin pekerjaan ke arah tercapainya hasil yang diinginkan.
- c) Pembantu ahli (staf) : Meliputi para ahli dalam setiap bidang, selaku penasehat dan berfungsi di bidang pemikiran.
- d) Karyawan : Para pelaksana dan pekerja yang digerakkan oleh manajer untuk bekerja, guna menghasilkan target sesuai dengan tujuan.

Konsep Administrasi

Konsep administrasi dapat dipahami sebagai sebuah proses pengorganisasian secara sistematis tugas dan kegiatan dari berbagai tingkatan dan jenis pekerjaan dalam organisasi (Purwaningdyah & Wahyudi, 2014). Proses administrasi menjalankan tiga fungsi hierarkis utama, yaitu:

1. Fungsi mengarahkan organisasi dikaitkan dengan proses perencanaan jangka panjang;
2. Fungsi manajemen organisasi yang terlibat dalam upaya mempertahankan organisasi adalah pekerjaan yang berkelanjutan dalam jangka waktu yang lama, seperti menyediakan dokumentasi, fasilitas, bimbingan, dan menciptakan staf teknis teknologi atau keahlian yang diperlukan yang terlibat dalam proses produksi;
3. Fungsi pengawasan, yaitu pengendalian dan penilaian atasan menurut hierarkinya secara adil dan pasti serta mempertanggungjawabkan benar dan salah.

Ketiga tingkatan ini saling bergantung, berkorelasi positif, dan memiliki fungsi yang berbeda, seperti berbagai macam organisasi dengan jenis dan ukuran yang berbeda. Bagaimanapun, tata kelola didefinisikan sebagai proses umum di mana arah, manajemen, dan pengawasan adalah unsur-unsur didalamnya. Sebagai sebuah metode, administrasi terjadi dalam organisasi formal, sebuah unit sosial yang disusun untuk tujuan memasukkan unsur-

unsur konflik dan faktor-faktor perubahan (Frederickson, 2004) (Anggara, 2016).

Untuk mengetahui lebih jauh tentang hakikat administrasi, kita melihat pengertian administrasi yang dikemukakan oleh beberapa pendapat, seperti berikut ini:

- 1) Administrasi didefinisikan sebagai pengorganisasian dan pengarahan sumber-sumber dan bahan dalam mencapai tujuan yang diharapkan (John M. Pliffner).
- 2) Administrasi merupakan proses yang terdapat secara umum dalam segala usaha umat manusia, termasuk usaha negara atau usaha swasta, juga usaha besar atau kecil (Leonard D. White).
- 3) Administrasi merupakan sumber bagi kepemimpinan dan pengawasan kegiatan sekelompok orang menuju pencapaian yang telah disepakati bersama dalam kelompok tersebut (William H. Newman).
- 4) Administrasi merupakan proses dan tata kerja yang ada pada setiap upaya; usaha negara maupun swasta, juga usaha sipil maupun militer, usaha besar, dan usaha kecil. (S. Prajudi Atmosudirdjo)
- 5) Administrasi diartikan sebagai keseluruhan usaha bersama antara dua orang atau lebih yang didasarkan pada rasionalitas untuk mencapai tujuan yang direncanakan (Sondang P. Siagian).
- 6) Administrasi diartikan sebagai rangkaian penyelenggaraan dalam setiap usaha kerja sama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan (The Liang Gie).
- 7) Administrasi merupakan proses kerja sama untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan (Soekarno K.).

Walaupun terdapat perbedaan-perbedaan kalimat penjelasan dalam ungkapan para ahli administrasi, akan tetapi memiliki maksud dan tujuan yang sama.

Dari definisi tersebut, di simpulkan bahwa faktor-faktor terjadinya administrasi adalah sebagai berikut :

1. Adanya sekelompok orang : Dimana beberapa orang bersepakat untuk bekerja sama untuk mencapai tujuan bersama.
2. Adanya kerja sama: merupakan kegiatan yang dilakukan secara bersama-sama, teratur, diantara dua orang atau lebih.
3. Adanya tujuan : merupakan keinginan hidup, yang berbentuk fisik materil dan sprituil.

Secara umum administrasi di golongan menjadi dua pengertian, yaitu pengertian sempit dan pengertian luas. Pengertian sempit dari administrasi seperti yang diutarakan oleh Prajudi (1991) adalah “pekerjaan administrasi atau perkantoran yang terdiri dari pencatatan, penulisan, pengetikan, surat menyurat, pengarsipan, dan lain-lain”. Selain itu, menurut Prajudi, ada pula pendapat yang menyebut administrasi dalam arti sempit, khususnya menurut Nawawi (2009), administrasi dalam arti sempit adalah “mencatat seluruh komponen administrasi yang termasuk bagian dari kegiatan manajemen, organisasi dan operasional” (Rusli, 2016) (Manna, 2009).

Menurut para ahli, ada beberapa pengertian yang berkaitan dengan administrasi dalam arti luas. Sondang P. Siagian (2014), pemerintahan dalam arti luas adalah “seluruh proses kerjasama antara dua orang atau lebih berdasarkan rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan”. Jika melihat pendapat Siagian (2014), pemerintahan ini dapat digambarkan sebagai sebuah tim sepak bola yang terdiri dari beberapa pemain yang bekerja sama untuk memenangkan permainan sebagai tujuan kemenangan tim mereka (Hughes, 2012)(Anggara, 2012).

Administrasi menurut pengertian ahli lain dalam arti yang luas, yaitu Ismail Nawawi (2009), menerangkan: Administrasi secara luas merupakan proses serangkaian kegiatan kerja utama yang dilakukan secara fleksibel oleh sekelompok orang yang dipadukan dengan suatu model pembagian kerja untuk mencapai tujuan tertentu dan tujuan secara wajar, efektif dan efisien” (Anggara, 2016).

Herbert A. Simon dalam Thoha (1983) *“administration can be defined as the activities of group cooperating to accomplish common goals”* (administrasi diartikan sebagai kegiatan dari sekelompok orang-orang yang bekerja sama dalam mencapai tujuan bersama). Menurut Luther Gulick dalam Syafiie, Tandjung, dan Modeong (1999) *“administration has to do with getting things done, with the accomplishment of defined objectives”* (administrasi merupakan penyelesaian hal apa yang hendak dikerjakan, dengan upaya pencapaian tujuan-tujuan yang telah ditetapkan). The Liang Gie dalam Thoha (1983) menjelaskan *“administrasi adalah rangkaian proses penyelenggaraan dalam setiap usaha kerja sama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan tertentu”*. Sementara menurut Nawawi (1999), administrasi merupakan *“kegiatan atau rangkaian kegiatan sebagai proses pengendalian usaha kerjasama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan.”* Menurut Siagian (2002) administrasi adalah: *“keseluruhan proses kerjasama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.”* (Morphet et al., 2013) (Frederickson, 2004).

Akademisi lain mengemukakan pendapatnya mengenai ciri-ciri administrasi antara lain :

- 1) Adanya kelompok manusia 2 (dua) orang atau lebih
- 2) Adanya kerjasama
- 3) Adanya proses usaha
- 4) Adanya bimbingan, kepemimpinan, dan pengawasan; dan
- 5) Adanya tujuan

Fungsi-Fungsi Administrasi

Administrasi sebagai fungsi memperlihatkan keseluruhan tindakan sekelompok orang yang bekerja sama menurut fungsi tertentu untuk mencapai suatu tujuan. Suatu fungsi dihubungkan dengan fungsi lain dalam urutan

langkah-langkah operasional atau membentuk suatu sistem. Menurut William H. Newman dalam (Mehraj & Shamim, 2018), fungsi-fungsi tersebut dianggap sebagai proses dasar administrasi, meliputi:

- 1) Fungsi dalam menetapkan apa yang hendak dilakukan (*planning*)
- 2) Fungsi memilah-milah kegiatan yang akan dilakukan dalam sebuah keterkaitan kerja dan hubungan (*organizing*)
- 3) Fungsi mengatur orang-orang yang tepat untuk melakukan masing-masing kegiatan (*staffing*)
- 4) Fungsi menggerakkan, memberikan sebuah instruksi agar pelaksanaa kegiatan dapat berjalan (*directing*)
- 5) Fungsi upaya agar hasil pelaksanaan dapat berkesesuaian dengan yang diharapkan (*controlling*)

Kelima fungsi administrasi tersebut antara satu fungsi dengan fungsi lainnya saling berhubungan dan antara satu fungsi dengan fungsi lainnya akan dihubungkan dengan fungsi lainnya. Tentu saja fungsi administrasi ini harus didukung oleh prinsip-prinsip administrasi (Rusli, 2016) (Anggara, 2016).

Herbert Simon dalam Pasolong membagi empat prinsip administrasi yang lebih umum yaitu (Anggara, 2016) (Hughes, 2012) :

1. Efisiensi administrasi ditingkatkan lewat jalan spesialisasi penugasan di kalangan kelompok.
2. Efisiensi administrasi dilakukan melalui anggota kelompok dalam sebuah tingkatan yang pasti dan jelas.
3. Efisiensi administrasi dilakukan melalui pembatasan pengawasan pada setiap bagian atau group dalam organisasi sehingga jumlahnya relatif lebih kecil.
4. Efisiensi administrasi dapat melalui pengelompokkan pekerjaan, melalui kontrol terhadap tujuan, proses, dan tempat.

Prinsip-prinsip Administrasi tersebut lebih ditekankan pada efisiensi peningkatan prinsip administrasinya, sehingga tujuan administrasi dalam layanan kepada masyarakat dapat tercapai.

Ruang Lingkup Administrasi

Setelah melakukan analisis dan pemahaman terhadap prinsip-prinsip administrasi, perlu juga dipahami aspek-aspek ruang lingkup tata kelola yang dikemukakan oleh beberapa ahli.

Handyaningrat (1994) mengklasifikasikan ruang lingkup administrasi menjadi dua kelompok (Purwaningdyah & Wahyudi, 2014) (Anggara, 2012).

1. Administrasi publik, yaitu kegiatan/proses/usaha sektor publik. Menurut Handyaningrat (1994), ruang lingkup penyelenggaraan administrasi negara meliputi:
 - a) administrasi negara menetapkan tujuan pemberian pelayanan yang terbaik kepada seluruh masyarakat (*public service*);
 - b) administrasi negara menetapkan tujuan berdasarkan pada ketentuan dalam perundang-undangan yang berlaku (*legalistic approach*); dan
 - c) administrasi negara mengutamakan kebenaran yang ada sesuai dengan prosedur yang telah disusun sebelumnya (*birokrasi-bureaucracy*).

Dari ruang lingkup penyelenggaraan tersebut tercermin ada tiga ruang lingkup administrasi dalam proses pencapaian tujuannya, yaitu: pelayanan publik, pendekatannya legalistik, dan penggunaan proses birokrasi.

2. Administrasi Swasta/Niaga (*Private/Business Administration*) merupakan usaha atau kegiatan yang dilakukan di bidang swasta/niaga. Dalam administrasi niaga diartikan sebagai berikut: "Administrasi Niaga adalah kegiatan organisasi-organisasi niaga dalam upayanya mencapai tujuan

yaitu mendapatkan profit atau keuntungan (*profit making*). (Handyaningrat, 1994). Pemahaman ini cerminan bahwa perspektif administrasi bisnis mengutamakan aspek pencapaian profit, dengan meminimalkan cost dan memaksimalkan profit (Rusli, 2016) (Anggara, 2012).

William L. Morrow berpendapat teori administrasi adalah sebagai berikut:

- 1) Teori deskriptif adalah teori yang menggambarkan apa yang nyata dalam suatu organisasi dan membuat postulat tentang faktor-faktor yang menyebabkan orang berperilaku.
- 2) Teori perspektif, yang menjelaskan perubahan arah kebijakan publik, memanfaatkan keahlian birokrasi. Inti dari teori ini adalah menerapkan reformasi, memperbaiki dan meningkatkan proses pemerintahan.
- 3) Teori normatif, yaitu teori yang pada hakikatnya mempertanyakan peran birokrasi. Apakah peran sistem penghidupan rakyat dirasakan dalam pembuatan kebijakan dan pembangunan politik, ataukah peran aparatur administrasi dikonsolidasikan, diperluas atau dibatasi?
- 4) Teori asumsi adalah teori yang menitikberatkan pada upaya perbaikan praktik administrasi. Untuk tujuan ini, teori asumsi berusaha memahami bagaimana sifat manusia terjadi di lingkungan birokrasi.
- 5) Teori instrumental adalah teori yang bertujuan untuk mengkonseptualisasikan cara-cara untuk meningkatkan teknik manajemen, sehingga tujuan politik dapat menjadi lebih realistis. Teori ini menekankan pada alat, teknik, dan kemampuan untuk mengimplementasikan nilai-nilai yang telah ditentukan sebelumnya (Hughes, 2012) (Mustanir, 2020) (Sellang et al., 2019).

Robbins, Stephen P. (2008) menyampaikan pendapat teori administrasi dalam ruang lingkup yang terdiri

atas (Morphet et al., 2013) (Mustanir, 2022) (Mustanir & Razak, 2022).

- 1) Teori hubungan manusia. Teori ini dimulai oleh Elton Mayo, yang pengembangannya didasarkan pada temuannya saat memimpin sebuah proyek. Mayo bermaksud untuk meneliti hubungan antara produktivitas dan lingkungan fisik. Mayo memahami bahwa, pada kenyataannya, norma sosial merupakan faktor kunci dalam perilaku individu di tempat kerja. Oleh karena itu, merangsang kerja dengan kenaikan upah tidak mendorong pekerja untuk lebih produktif.
- 2) Teori pengambilan keputusan, dalam proses pengambilan keputusan, pemikir mengusulkan untuk menggunakan statistik, model optimasi, pemodelan informasi dan simulasi. Selain itu, pengetahuan yang diperoleh dari pemrograman linier, perencanaan jalur kritis, pemodelan inventaris, pemodelan penempatan situs, dan berbagai bentuk model alokasi sumber daya juga dapat digunakan.
- 3) Teori perilaku, teori ini bertujuan untuk mengintegrasikan semua pengetahuan tentang anggota, struktur dan proses organisasi. Teori ini memahami pentingnya faktor perilaku manusia sebagai alat utama untuk mencapai tujuan.
- 4) Teori sistem, yang memperlakukan organisasi sebagai suatu sistem yang menunjukkan sifat-sifatnya sebagai penerima input, pengolah, dan produsen.
- 5) Teori kontingensi, yang pada awalnya digunakan untuk mengembangkan organisasi yang dirancang secara optimal yang dapat beradaptasi dengan teknologi dan lingkungan. Teori kontingensi telah digunakan untuk mempelajari karakteristik umum tertentu yang melekat dalam situasi tertentu.

Unsur-Unsur Administrasi

Pada kegiatan administrasi terdapat beberapa faktor/unsur yang saling memiliki ketergantungan, dimana jika salah satunya hilang dapat mengakibatkan proses penyelenggaraan administrasi itu sendiri akan lumpuh. Unsur-unsur tersebut antara lain sebagai berikut.

1. Organisasi, merupakan wadah bagi segenap kegiatan usaha kerja kelompok.
2. Manajemen, yaitu merupakan upaya menggerakkan kelompok orang dan mengerahkan fasilitas kerja. Dimana hubungan ini terdiri dari:
 - a) Perencanaan
 - b) Pembuatan keputusan
 - c) Pembimbingan
 - d) Pengoordinasian
 - e) Pengawasan (kontrol)
 - f) Penyempurnaan dan perbaikan tata struktur dan tata kerja.
3. Komunikasi, merupakan penyampaian berita dan transfer ide dari seseorang kepada orang lainnya untuk mewujudkan kerja sama.
4. Kepegawaian, merupakan upaya mengatur pegawai yang dibutuhkan.
5. Keuangan, merupakan pengelolaan segi-segi pembiayaan dan pertanggungjawaban keuangan.
6. Perbekalan, merupakan perencanaan, pengaturan dan penggunaan barang keperluan kerja.
7. Tata usaha, merupakan upaya penghimpunan, pencatatan, pengolahan, pengiriman, dan penyimpanan berbagai keterangan yang dibutuhkan.
8. Hubungan masyarakat merupakan upaya mewujudkan hubungan yang baik dan dukungan dari lingkungan masyarakat terhadap usaha kerja sama.

Di antara profesional administrasi adalah mereka yang menekankan unsur-unsur administrasi, termasuk manajemen, kantor, urusan rumah tangga, pekerjaan karyawan, keuangan, hubungan masyarakat, studi kasus, kearsipan, perpustakaan, statistik, hukum dan transportasi (Dasar-dasar Manajemen oleh Sukarno K) (Hendrayady et al., 2022) (Mustanir, 2022) (Mustanir & Razak, 2022).

Unsur-unsur dalam administrasi adalah:

- 1) Proses pelaksanaan
- 2) Kerjasama dalam melaksanakan tugas
- 3) Pencapaian tujuan yang telah ditetapkan

Selain itu, untuk membangun suatu administrasi sebagai suatu sistem, diperlukan berbagai faktor, baik berupa faktor situasional maupun kondisional dan sumber daya tertentu

Unsur-unsur administrasi yang paling penting adalah sebagai berikut.

1. Organisasi. Organisasi secara konstitusional dibuat oleh manajemen puncak badan usaha dan menjadi wahana (wadah), struktur dan kerangka administrasi.
2. Lingkungan (environment). Lingkungan di sekitar otoritas "ada" di dalam organisasi, terdiri dari "lapisan" yang berbeda: geografis, fisik, biologis (tanaman, hewan), sosial, budaya, ekonomi, psikologis, politik, teknologi.
3. Administrasi (organisasi) akan berpindah-pindah sambil berganti lapisan setiap kali masalah atau keadaan berubah. Sebagian besar lingkungan bersifat ekologis.
4. Situasi. Situasi di lingkungan selalu dinamis dan berubah. Keadaan adalah seperangkat faktor lingkungan yang memiliki pengaruh langsung dan tidak langsung terhadap kondisi administrasi (organisasi), kehidupan, dan pergerakan.

5. Faktor situasional yang secara langsung menentukan motivasi tata kelola (organisasi) disebut pengkondisian.
6. Lokasi. Lokasi adalah bagian dari lingkungan yang mencakup semua faktor yang relevan (hubungan kepentingan) dengan badan pengatur (organisasi) dan rasa lokasi yang diukur sebagai fungsi lalu lintas dan jarak komunikasi.
7. Area operasi atau yurisdiksi. Area operasi atau yurisdiksi adalah bagian dari lingkungan yang terdiri dari atau menjadi target afiliasi atau tindakan administratif (organisasi).
8. Bidang kegiatan ini mencakup tiga unsur, yaitu: (a) bidang pribadi, yang mencakup semua orang dan organisasi yang berkepentingan dengan manajemen (organisasi), (b) bidang fisik, termasuk semua hal dan hal-hal yang termasuk dalam tugas atau tanggung jawab kewajiban administratif (organisasi) organisasi.
9. Wilayah, yaitu wilayah geografis dengan batas-batas tertentu yang tidak boleh dilampaui.
10. Persil (site). Persil terdiri dari tanah dan bangunan tempat kegiatan utama dan pimpinan administrasi (organisasi) berada.
11. Mesin dan peralatan (equipment). Mencakup semua alat produksi yang bersifat fisik daripada administratif (organisasi).
12. Program komersial (perangkat lunak) dan misi. Terdiri dari aturan dan prosedur konstitusional, yang dikombinasikan dengan filosofi bisnis dan filosofi administrasi, membentuk kerangka dasar dan kerangka kerja untuk pemikiran dan operasi bisnis.
13. Legalitas. Kekuasaan sosial-politik-hukum berasal dari undang-undang atau konsesi, lisensi, paten, dll.
14. Kepala. Dewan Manajemen terdiri dari semua manajer dan karyawan yang ditanamkan oleh Pemilik Badan Usaha untuk bertindak sebagai "direktur eksekutif",

sebagai eksekutif untuk menegakkan filosofi perusahaan dari pada pemilik badan usaha.

15. Personal. Karyawan mencakup semua warga organisasi (administratif) yang bersama-sama membentuk kekuatan manusia daripada badan pengatur (organisasi).

Masalah pokok administrasi adalah bagaimana secara terus-menerus mengendalikan, merakit, dan memanfaatkan unsur-unsur administrasi di atas secara efektif dan efisien (Mustanir et al., 2022).

Daftar Pustaka

- Anggara, S. (2012). *Perbandingan Administrasi Negara*. Pustaka Setia.
- Anggara, S. (2016). Ilmu Adminsitasi Negara. Kajian Konsep, Teori, dan Fakta Dalam Upaya Menciptakan Good Governance. In *Cv Pustaka Setia*. Pustaka Setia.
- Frederickson, H. G. (2004). Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere. In *Centre For Public Services Organisations Seminar*. Institute of Governance Public Policy and Social Research.
- Hendrayady, A., Arman, Djati, S. N., Afriansyah, Heriyanto, Sholeh, C., Kusnadi, I. H., Tamrin, Mustanir, A., Ramdani, A., Amane, A. P. O., & Razak, M. R. R. (2022). Pengantar Ilmu Administrasi Publik. In *Birokrasi Administrasi* (pp. 157–168).
- Hughes, O. E. (2012). Public Management and Administration An Introduction. In *Public Management and Administration*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-1-137-00305-8>
- Manna, P. (2009). Introduction to public administration. In *Policy and Politics* (Vol. 37, Issue 5, pp. 1142–1146). <https://doi.org/10.1111/j.1747-1346.2009.00216-1.x>
- Mehraj, T., & Shamim, A. A. (2018). *Concept of Governance: An Overview*. 1–7.
- Morphet, E. L., Hons, R. L., & Reller, T. L. (2013). Educational Organization and Administration. Concepts, Practices and Issues. In *Introduction to Educational Administration* (Issue 1). Prentice-Hall Education Series. <https://doi.org/10.4324/9781315856209>
- Mustanir, A. (2020). Implementasi E Government Pemerintahan Desa Dalam Administrasi Pelayanan Publik (Studi Kasus Web Site Desa Kanie Kecamatan Maritengngae Kabupaten Sidenreng Rappang). *OSF*.

- Mustanir, A. (2022). Pelayanan Publik. In *Basya Media Utama & Penerbit Qiara Media* (Vol. 1, Issue 1). Basya Media Utama & Penerbit Qiara Media.
- Mustanir, A., Ibrahim, M., Sofyan, S., & Sadapotto, A. (2022). Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan. In A. Mustanir, M. Ibrahim, A. Adnan, I. Irmawati, & A. Sadapotto (Eds.), *Basya Media Utama & Penerbit Qiara Media* (Vol. 1, Issue 1). Basya Media Utama & Penerbit Qiara Media.
- Mustanir, A., & Razak, M. R. R. (2022). PELAYANAN PUBLIK DI ERA TATANAN NORMAL BARU. In *Chapter - Pelayanan Publik dan Good Governance* (p. 290). PENERBIT MEDIA SAINS INDONESIA.
- Purwaningdyah, M. W., & Wahyudi, A. (2014). Konsep Dasar Administrasi dan Administrasi Pertanahan. In *Administrasi Pertanahan* (pp. 1–39). Universitas Terbuka.
- Rusli, B. (2016). Konsep dan Latar Belakang Reformasi Administrasi. In *Teori Reformasi Administrasi*. <https://www.pustaka.ut.ac.id/lib/wp-content/uploads/pdfmk/DAPU6103-M1.pdf>
- Sellang, K., Ahmad, J., & Mustanir, A. (2019). *Strategi dalam peningkatan kualitas pelayanan publik* (Issue August). CV. Penerbit Qiara Media. https://play.google.com/store/books/details/Kamaruddin_Sellang_S_Sos_M_AP_STRATEGI_DALAM_PENI N?id=U06rDwAAQBAJ

Profil Penulis



Ahmad Mustanir, S.I.P., M.Si

Lahir di Rappang (Kab. Sidenreng Rappang, Sulawesi Selatan) 06 Januari 1974. Menempuh dan menyelesaikan pendidikan TK Aisyiyah Palu Tahun 1980, SD Negeri 6 Rappang dan SD Negeri 3 Palu Tahun 1986, SMP Negeri 3 Toli Toli Tahun 1989, SMA Negeri 1 Toli Toli dan SMA Negeri 8 Makassar Tahun 1992, S1 Fisip UNHAS Tahun 1997 Prodi Ilmu Politik. S2 UNHAS Tahun 2003 Prodi Administrasi Pembangunan. Sekarang sedang menyelesaikan Disertasi S3 di Prodi Administrasi Publik UNM Makassar.

Pengalaman kerja - Pernah menjadi Dosen Luar Biasa di beberapa perguruan tinggi seperti Universitas Tadulako, Universitas Muhammadiyah Palu dan STIE Panca Bhakti Palu. Sekarang Dosen Tetap di Universitas Muhammadiyah Sidenreng Rappang. Sebelumnya juga pernah bekerja di Konsultan baik sebagai Team Leader maupun Tenaga Ahli dalam berbagai proyek APBN dan Bank Dunia.

Pengalaman penelitian – Dalam beberapa tahun terakhir memperoleh Hibah Penelitian antara lain dari KemendikbudRistek/Kemenristekdikti, PP Muhammadiyah juga internal Universitas Muhammadiyah Sidenreng Rappang. Selain itu secara aktif melakukan riset secara mandiri dan bantuan Universitas Muhammadiyah Sidenreng Rappang. Dari hasil penelitian ini telah melahirkan banyak tulisan dalam bentuk Article Jurnal dan Prosiding baik Nasional maupun Internasional bereputasi, lebih dari 18 Buku Ajar/Referensi/Chapter/Monograph serta memiliki lebih dari 40-an Hak Kekayaan Intelektual (HKI) Hak Cipta. Di bidang Abdimas juga beberapa kali memperoleh Hibah dari KemendikbudRistek/Kemenristekdikti, Majelis Dikti Litbang PP Muhammadiyah dan Universitas Muhammadiyah Sidenreng Rappang.

Pengalaman Pemberdayaan Masyarakat - Dalam berbagai proyek APBN dan Bank Dunia, Program Merdeka Belajar

Kampus Merdeka (MBKM), KemendikbudRistek/ Kemenristekdikti dan Universitas Muhammadiyah Sidenreng Rappang.

Penulis juga adalah seorang Researcher, Trainer, Reviewer Journal Scopus Q1, Reviewer beberapa Jurnal Internasional dan Nasional lainnya, Editorial Board & Editor in Chief di beberapa jurnal internasional & nasional. Penulis juga tercatat sebagai ilmuwan dan masuk dalam Rangkingscientists Top 5000 Di Indonesia Versi Ad Scientific Index 2022 Version 2 Agustus 2022 tepatnya urutan 845.

Saat ini penulis juga aktif sebagai pengurus dan anggota pada beberapa organisasi profesi seperti Asosiasi Dosen Indonesia (ADI) Cabang Sidrap, Himpunan Indonesia Untuk Pengembangan Ilmu-Ilmu Sosial (HIPIIS) Komisariat Daerah (Komda) Kabupaten Sidrap, Asosiasi Dosen Ilmu Pemerintahan Seluruh Indonesia (ADIPSI) dan Kesatuan Program Studi Ilmu Pemerintahan Indonesia (KAPSIPI).

Selain menjadi Dosen tetap pada Universitas Muhammadiyah Sidenreng Rappang juga pernah menjabat sebagai Ketua Program Studi Ilmu Pemerintahan sejak tahun 2016-2019, dan sekarang sebagai Kepala LP3M Universitas Muhammadiyah Sidenreng Rappang 2019-2023.

Email Penulis: ahmadmustanir74@gmail.com

SEJARAH PERKEMBANGAN ADMINISTRASI PUBLIK

Ir. Muhammad Rais Rahmat Razak, M.Si.
Universitas Muhammadiyah Sidenreng Rappang

Pendahuluan

Buku yang mengulas secara detail tentang sejarah administrasi publik masih sangat terbatas, dan sifatnya belum utuh menjadi perjalanan panjang sejarah perkembangan administrasi publik. Administrasi publik di Indonesia, sebelumnya diterjemahkan sebagai administrasi negara. Terjadi perubahan makna dengan semakin berkurangnya peranan negara dan bergeser ke pelibatan publik dalam urusan administrasi.

Administrasi sebagai sebuah ilmu dan administrasi publik yang merupakan ilmu turunannya terus mengalami perkembangan, terutama perubahan konsep yang disebabkan oleh faktor eksternal. Terjadinya perubahan yang semakin dinamis dan kompleks di awal abad 20 hingga sekarang, menunjukkan peran negara yang semakin berkurang dan ruang-ruang semakin terbuka untuk swasta dan masyarakat sipil, berimplikasi pada terjadinya perubahan dalam konsep administrasi. Razak & et.al, (2021:9). Sehingga tulisan tentang sejarah administrasi publik tidak hanya terbatas pada namanya, tapi akan dilihat dari pengertiannya secara umum, yaitu melekatnya fungsi pengaturan dan pengelolaan.

Selama ini dalam literatur ilmiah perkembangan administrasi publik lebih banyak mengulas sejarah yang

berdasar pada era FW. Taylor dan Henry Fayol yang disebut sebagai Bapak Administrasi. Sehingga ada kesan, sebelum periode tersebut, sejarah administrasi publik dianggap belum jelas. Hal ini tentu mengingkari banyaknya bukti-bukti sejarah, bahkan telah menjadi warisan keajaiban dunia. Dan semuanya bisa tercipta karena melewati proses administrasi. Mengulas sejarah Administrasi Publik, kaitannya dengan konsep pengaturan dan keteraturan maka Administrasi Publik, sebenarnya sudah lama dikenal, mulai zaman prasejarah sampai dengan zaman modern.

Menurut *E.N.Gladen* (1972) dalam bukunya berjudul “*A History of Public Administration*” yang mengulas tentang praktek administrasi dan pegawai tata usaha pada jaman Mesir kuno dan dunia timur, buku ini lebih dilihat sebagai spekulasi *Gladen* tentang kondisi administrasi pada zaman kuno yang digambarkan sebagai birokrasi besar, berbelit-belit dan terjadi praktek korupsi pada waktu itu. Buku ini mengakui bahwa sejarah administrasi telah ada dan sudah berkembang dengan pesat sejak zaman pra sejarah, yaitu sebelum tahun masehi.

Plato dalam karya terakhirnya “*The Laws*”, mengungkapkan tentang praktek-praktek administrasi pemerintahan Yunani kuno. *Plato* membagi administrasi kedalam tiga cabang, yaitu; pengawas kota, pengawas agora dan pengawas tempat ibadah. Ia menggambarkan bagaimana menentukan jumlah pengawas dan metode melakukan seleksi sebelum bekerja, termasuk menentukan tugas dan kewajibannya, serta sanksi yang diterapkan kepada mereka bila melakukan pelanggaran. *Aristoteles* dalam “*Politics*” dan *On the Athenian Constitution*” menambahkan satu jenis pengawas lagi yaitu Pengawas daerah pedalaman. (Keban, 2014:29)

Penulis lain, *L.D.White* (*Martin*, 1989) yang ditulis pada tahun 1948, 1951, 1954 dan 1958 dalam buku terbitan pertama menggambarkan pengalaman Administrasi Amerika serikat pada periode 1789 – 1801, buku ini menjelaskan tentang penciptaan dan kedewasaan otoritas eksekutif dan departemen dibawah pemerintahan *Hamilton* yang waktu itu dikenal sebagai arsitek

pemerintahan baru. Terbitan kedua pengalaman Amerika serikat pada periode 1801 – 1829, era ini *white* menggambarkan tentang era administrasi *Jeffersonian* yang merupakan adanya titik awal munculnya aliran federalism. Terbitan ketiga, tentang *Jacksonian* yang menekankan pentingnya pemerintahan negara bagian dan local (Keban, 2014:27).

Penulis lain, *Sondang P. Siagian* (1970), tulisannya tentang sejarah administrasi publik, diulas dalam Jurnal *Politica* oleh Hisyam, (2006:232-233) menuliskan bahwa, sejarah administrasi publik dibagi dalam tiga fase yaitu; 1) fase pertama, sebagai periode pra-sejarah yaitu, dimulainya peradaban manusia sampai dengan 1 Masehi. 2) Fase kedua, disebut dengan fase kegelapan administrasi publik, dimulai dari periode 1 Masehi sampai dengan tahun 1886. dan 3) Fase ketiga, adalah fase administrasi modern yang dimulai pada tahun 1886 sampai dengan sekarang. Selama ini tulisan-tulisan hanya mengulas tentang fase ke-3 yaitu administrasi modern, dengan mengenalkan perkembangan paradigma *Old Public Administration* (OPA), *New Public Management* (NPM) dan *New Public Service* (NPS). Sejarah administrasi publik tidak banyak yang menceritakan tentang perkembangan administrasi sebelum tahun 1886, ini akan menjadi studi menarik untuk dicermati. Berikut uraian tentang 3 fase yang digambarkan sebagai perkembangan administrasi publik oleh *Sondang P. Siagian*.

Pada fase pertama, dianggap sebagai masa prasejarah, administrasi dipelajari dan diterapkan sebagai seni. Beberapa jejak sejarah dapat menjadi referensi penting bagi perkembangan administrasi publik; 1) Pada masa pra-sejarah, Bangsa *Sumeria* di *Mesopotamia* yang dikenal sebagai peradaban tertua di dunia, telah menggunakan administrasi di bidang pemerintahan dan perdagangan, bahkan telah menggunakan logam sebagai alat tukar menukar. 2) Negeri *Babilonia* di Irak, juga merupakan salah satu peradaban tua telah menggunakan administrasi dalam bidang pemerintahan dan perdagangan bahkan telah digunakan dalam bidang

teknologi, salah satu jejak monumentalnya adalah “Taman Bergantung”, warisan peradaban ini masuk dalam 10 keajaiban dunia. 3) Mesir Kuno, juga telah menerapkan administrasi dalam kegiatan pemerintahan, perdagangan dan perhubungan.

Fase kedua, atau periode antara 1 Masehi sampai dengan tahun 1886, oleh Sondang P. Siagian (1970) dianggap sebagai periode kegelapan perkembangan administrasi publik, tentu ada pertimbangan khusus sampai disimpulkan sebagai periode kegelapan, *wallahualam bi sawab*. Dalam tulisan ini beberapa fakta sejarah yang tidak bisa dipungkiri terjadi pada periode panjang yang disebut sebagai masa kegelapan, justru pada periode tersebut munculnya gereja katholik Roma di Eropa yang memberikan sumbangan besar terhadap perkembangan administrasi dan manajemen. Tiga kelompok yang berpengaruh waktu itu; 1) Kelompok *Kameralisten* di Austria dan Jerman, 2) Kelompok *Merkantilizen* di Inggris, kemudian kelompok 3) *Fisiokraten* di Perancis. Di belahan timur, pada abad ke- 7 Masehi munculnya peradaban Islam memberikan banyak perubahan dan merubah tatanan kehidupan masyarakat jahiliyah (masa kebodohan) ke masyarakat yang berperadaban tinggi dengan mewariskan dua peninggalan penting sebagai pedoman hidup, yaitu Al Qur'an dan Hadits. Sosok Rasulullah Muhammad S.A.W. sebagai pembawa rizalah kenabian tidak diragukan oleh dunia bahkan telah ditempatkan oleh Michael H Hart (1978) sebagai orang nomor satu paling berpengaruh di dunia.(Huda, 2021)

Fase ketiga, periode diawali tahun 1886 sampai dengan sekarang. Disebut juga sebagai periode administrasi modern. Pada periode ini administrasi telah berkembang menjadi bidang ilmu pengetahuan tersendiri. Dan telah banyak dilakukan penelitian dan percobaan-percobaan. Pada periode ini dikenal ahli seperti FW. Taylor dengan Gerakan Manajemen ilmiah atau biasa disebut dengan “Scientific Management Movement” dan Henry Fayol yang kemudian dikenal sebagai Bapak Administrasi.

Sejarah Administrasi dalam Perspektif Modern

A. Periode 1886 – awal 1970-an

Perkembangan ilmu administrasi publik dalam perspektif modern, dapat dilihat dalam berbagai cara pandang. Menurut *Nicholas Henry* (1995:21-49) mengungkapkan bahwa standar suatu disiplin ilmu, seperti yang dikemukakan oleh *Robert T. Golembiewski* terkait dengan focus dan lokus. Berdasarkan kategori tersebut maka *Henry* mengungkapkan bahwa terdapat 5 paradigma dalam administrasi publik, yaitu;

Paradigma pertama, 1900 -1926, dikenal sebagai paradigma dikotomi politik dan administrasi. Tokoh yang berperan dalam paradigma ini adalah; *Frank H. Goodnow* dan *Leonard The White*. Dalam tulisannya, "*Politics and Administration*" yang diterbitkan pada tahun 1900 *Goodnow*, mengungkapkan bahwa politik harus memusatkan perhatiannya pada kebijakan atau ekspresi dari kehendak rakyat, sedangkan administrasi memberikan perhatian pada pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan. Pemisahan administrasi dari politik ditunjukkan dengan adanya pemisahan antara *legislatif* yang mengekspresikan kehendak rakyat sedangkan *eksekutif* melaksanakan kehendak rakyat. Sedangkan *judikatif* membantu legislatif dalam menentukan dan merumuskan kebijakan. Implikasi dari paradigma ini, bahwa administrasi harus bebas nilai. Paradigma ini hanya menekankan pada lokus saja, yaitu *government bureaucracy*.

Paradigma kedua, 1927 -1937, Biasa juga dikenal sebagai periode prinsip-prinsip administrasi, tokoh yang dikenal dalam paradigma ini adalah; *Willoughby*, *Gulick* and *Urwick*. Tokoh ini banyak dipengaruhi oleh pemikiran manajemen klasik seperti *FW Taylor* dan *Henry Fayol*. Mereka memperkenalkan prinsip-prinsip administrasi publik seperti, POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Cordinating, Reporting* dan *Budgeting*).

Prinsip ini lebih menekankan pada fokus dan bisa diterapkan pada lokus mana saja, bisa di pemerintahan dan bisa juga di sektor swasta.

Paradigma ketiga, 1950-1970, Adalah paradigma yang mengusung administrasi negara sebagai ilmu politik. *Morstein-Marx* editor buku dari “*Element of Public Administration*” pada tahun 1946 mempertanyakan bahwa konsep pemisahan antara ilmu politik dengan ilmu administrasi adalah sesuatu yang tidak mungkin. Pada tahapan ini, *Herbert Simon* mengarahkan kritiknya pada ketidak konsistenan prinsip administrasi publik. Menurut *Herbert Simon*, prinsip seperti POSDCORB tidak berlaku universal, prinsip administrasi tidak bebas nilai (*value free*), justru banyak dipengaruhi oleh nilai-nilai tertentu. Jadi terjadi pertentangan antara *value-free administration* dengan *value-laden politics*. Pada akhirnya anggapan *value-laden* lah yang berlaku, sehingga *John Gaus* secara tegas mengatakan bahwa, Teori administrasi publik sebenarnya juga merupakan teori politik. Paradigma baru muncul yang menganggap ilmu administrasi publik sebagai ilmu politik dengan lokus pada birokrasi pemerintahan. Dominasi ilmu politik pada administrasi publik membuat terjadinya krisis identitas pada administrasi publik.

Paradigma ke-empat, 1956 -1970, Administrasi publik sebagai ilmu administrasi, pada paradigma ini prinsip-prinsip manajemen administrasi yang sebelumnya populer kembali dikembangkan secara ilmiah dan mendalam. Fokus yang menjadi perhatian seperti; perilaku organisasi, analisis manajemen, penerapan teknologi modern seperti halnya metode kuantitatif, analisis sistem, riset operasi. Terjadi dua arah dalam paradigma ini, yaitu yang berorientasi pada pengembangan ilmu administrasi murni didukung oleh psikologi sosial dan arah kedua yang berorientasi pada kebijakan publik. Fokus pada paradigma ini dapat diterapkan pada dunia bisnis dan administrasi publik.

Paradigma ke-lima, 1970 – sekarang, Paradigma ini menyebut Administrasi publik sebagai administrasi publik. Fokus dan lokus-nya semakin jelas. Fokusnya pada teori organisasi, teori manajemen dan kebijakan publik dan lokusnya pada masalah-masalah yang terkait dengan kepentingan-kepentingan publik.

Beberapa pendapat lain mencoba menjelaskan perkembangan administrasi publik modern, seperti oleh *Gerald E. Caiden* (1982:212-222). Menyoroti, adanya dua kelompok aliran dalam administrasi publik yaitu; 1) aliran proses administrasi, meliputi; aliran empiris, pengambilan keputusan, matematik dan 2) aliran administrasi holistic. Keban, (2014:31-34).

Donald F Kettl (1993: 409-412) membagi perkembangan administrasi publik dalam empat tahapan pengembangan administrasi publik, yaitu; 1) tahap sentralitas, memusatkan perhatian pada administrasi profesional dalam rangka memperkuat pemerintah untuk mencapai efisiensi (1887-1915), 2) tahap *scientific management*, berupaya menerapkan *scientific approach* dalam manajemen atau administrasi publik dan mengesampingkan dunia politik (1915-1940), 3) tahap *critical self-examination* atau tahap uji diri yang kritis, memperlemah pemanfaatan manajemen ilmiah dengan mengusulkan *political power* sebagai pengganti untuk mencapai praktek administrasi yang efektif, dimana prinsip demokrasi harus menjadi perhatian yang besar dalam pengambilan keputusan 4) tahap terjadinya faktor-faktor sentrifugal (1969 – sekarang) adalah tahap terjadinya kerumitan dalam memisahkan administrasi dari politik karena teori administrasi publik juga adalah teori politik. Keban, (2014:34-35).

B. Periode 1970-an sampai sekarang

G.D.Garson dan *E.S. Overmen* pada tahun 1983, merevisi prinsip-prinsip administrasi sebelumnya POSDCORB menjadi PAFHRIER (*Policy Analysis, Financial, Human Resources, Information, dan External*

Relations) yang kemudian menjadi pusat perhatian manajemen publik (Garson & Overman,1991). Sepuluh tahun kemudian pergeseran paradigma yang dikenal dengan *Post-bureaucratic paradigm* oleh Bazelay (1992) dan Armajani (1997) menekankan pada birokrasi yang menghasilkan hal-hal berguna bagi masyarakat, kualitas dan nilai, produk dan keterikatan terhadap norma. Beberapa perbandingan antara *bureaucratic* dengan *post-bureaucratic*.

Tabel 2.1 Perbandingan *bureaucratic* dengan *post-bureaucratic*

<i>Bureaucratic</i>	<i>Post-bureaucratic</i>
Fungsi, otoritas, struktur	Misi, pelayanan, hasil akhir (outcome)
Biaya, tanggungjawab (responsibility)	Pemberian nilai bagi masyarakat, akuntabilitas, hubungan kerja
Ketaatan pada peraturan dan prosedur	Penerapan norma-norma, identifikasi pemecahan masalah, perbaikan kontinue
Beroperasinya system administrasi	Pemisahan antara pelayanan dan control, dukungan pada norma, memperluas pilihan pelanggan, mendorong kolektif, insentif, Analisa hasil, feedback

Pada saat bersamaan di Amerika Serikat muncul paradigma “*Reinventing Government*” oleh D. Osborne dan T. Gaebler pada tahun 1992 kemudian dioperasionalkan oleh Osborne dan Platrik (1997). Paradigma ini diinspirasi oleh Presiden Reagen yang melihat bahwa; “*Government is not the solution to our problems. Government is the problems*”. Dalam paradigma ini menekankan bahwa pemerintah harus; 1) *catalytic*, 2) *community-owned*, 3) *competitive*, 4) *mission-driven*, 5) *result-oriented*, 6) *customer-driven*, 7) *enterprising*, 8) *anticipatory*, 9) *decentralized* dan 10) *market oriented*.

Paradigma diatas juga bisa disebut dengan NPM (*New Public Mangement*), paradigma ini menganggap bahwa paradigma terdahulu yaitu administrasi klasik kurang efektif dalam memecahkan masalah dan memberikan pelayanan publik. Hood (*Vigoda:2003:813*) mengungkapkan bahwa ada 7 doktrin dalam NPM

yaitu; 1) pemanfaatan manajemen profesional dalam sektor publik, 2) penggunaan indikator kinerja, 3) penekanan lebih besar pada kontrol output, 4) pergeseran unit-unit lebih kecil, 5) pergeseran ke kompetisi yang lebih tinggi, 6) penekanan gaya sektor swasta pada praktek manajemen dan 7) penekanan pada disiplin dan penghematan lebih tinggi pada sumber daya.

Pada tahun 2002, muncul kembali paradigma baru oleh *J.V. Denhardt dan R.B. Dendhardt* (2003) yang diberi nama *New Public Services* (NPS). Kedua tokoh ini menyarankan untuk meninggalkan prinsip administrasi klasik dan "*Reinventing government*" atau NPM dan beralih ke NPS. Menurut *Denhardt & Denhardt* (2003:42-43) bahwa administrasi publik harus; 1) melayani warga masyarakat bukan pelanggan, 2) mengutamakan kepentingan publik, 3) lebih menghargai kewarganegaraan daripada kewirausahaan, 4) berfikir strategis, 5) menyadari akuntabilitas bukan sesuatu yang mudah 6) melayani daripada mengendalikan 7) menghargai orang, bukan produktifitas semata.

Sejarah Administrasi Publik dalam Perspektif Islam

Sejarah Administrasi Publik diyakini telah ada jauh sebelum terjadinya revolusi industri di Eropa. Pengangkatan Rasulullah Muhammad S.A.W. membawa pesan Illahi untuk menata kembali kehidupan manusia yang waktu itu khususnya di jazirah Arab dilanda zaman yang disebut dengan zaman jahiliyah (masa kebodohan) dimana manusia tidak menggunakan akal dan pikirannya dengan baik untuk menjalani kehidupannya. Masyarakat berada dalam tatanan kehidupan yang jauh dari keteraturan dan kepantasan. Dalam menjalankan tugasnya sebagai pengembang amanah Rasulullah dibekali dengan kitab suci yang menjadi pedoman dan sebelum berpulang kerahmatullah meninggalkan dua warisan utama kepada ummat manusia, yaitu *Al Qur'an* dan *Hadits*.

Pedoman hidup yang tertuang dalam *al quran*, sampai sekarang masih tetap digunakan dan menjadi pegangan hidup bagi umat islam, mulai digunakan pada abad ke-7 masehi yang oleh Sondang P. Siagian dan penulis lain waktu itu dianggap sebagai periode kegelapan administrasi publik. Abad ke-7 merupakan awal munculnya tatanan baru dengan peradaban islam dan mampu memimpin peradaban manusia selama beberapa abad lamanya. Dan praktek administrasi telah digunakan sebagai instrumen penting dalam mengelola negara dan rakyatnya, bahkan mampu membangun peradaban unggul dan melahirkan banyak ilmuwan dan pemikir terkenal yang karya-karyanya tidak diragukan lagi sebut misalnya *Ibnu sina*, ahli dibidang ilmu kedokteran dan menjadi rujukan di bidang ilmu kedokteran modern. *Ibnu Rusyd*, ilmuwan yang pemikirannya menjadi rujukan dibidang ilmu fisika, ilmu astronomi dan ilmu kedokteran.

Dalam perspektif Islam, administrasi dikenal dengan istilah *al-idarah*. Praktek ilmu Administrasi dalam Islam merujuk kepada Kitab suci *Al-Qur'an* dan tafsirnya serta hadist dan syarahnya. Uraian dalam tafsir memberikan penjelasan terhadap isyarat- isyarat *Al-Qur'an* yang kedudukannya melebihi kaidah umum yang berkaitan dengan tatanan kehidupan masyarakat. "*idarah*" atau pengertian administrasi dalam perspektif Islam adalah kata yang mulai digunakan di era modern sehingga pakar administrasi modern mendefinisikan *idarah* sebagai istilah yang biasa dikenal dengan administrasi dan memiliki arti, yaitu; sejumlah aktivitas praktis dengan tujuan untuk merealisasikan aktivitas politik umum. (Putra, 2022:20).

Kepemimpinan Rasulullah S.A.W. dalam daulah Islamiyah yang dibangunnya diteruskan oleh *Khulafaurrasyidin* dan selanjutnya oleh pemerintahan yang bercorak monarki. Dalam sejarah islam, daulah Islamiyah dilanjutkan oleh dinasti Bani Umayya kemudian berlanjut ke dinasti Bani Abbasiyah. Khalifah yang menonjol dan banyak ditulis dalam sejarah melakukan penataan administrasi pemerintahan, seperti

Khalifah Umar bin Khattab melakukan berbagai macam penataan struktur pemerintahan seperti;

- a. Pendirian *Bait al-Mal* (Romli et al., 2019),
- b. Melakukan sistem pembayaran gaji bagi para pekerja,
- c. Memberlakukan sistim pajak,
- d. Mendirikan pengadilan untuk memisahkan antara lembaga yudikatif dan Lembaga eksekutif,
- e. Membentuk jawatan kepolisian,
- f. Membentuk Majelis Permusyawaratan yang anggota-anggotanya adalah suku Aus dan suku Khazraj yang berperan sebagai lembaga legislatif.

Pada tahun 1948, seorang sarjana Perancis bernama *Montesquie* mencetuskan teori *Trias Politica* yaitu kekuasaan negara dibagi ke dalam tiga lembaga negara yaitu kekuasaan yang membuat Undang-Undang (Legislatif), kekuasaan yang melaksanakan Undang-Undang (Eksekutif) serta kekuasaan mengawasi pelaksanaan Undang-Undang (Yudikatif) yang dijalankan oleh kehakiman (Syamsuddin, 2018). Melihat catatan diatas, sebenarnya ratusan tahun sebelumnya Umar bin Khattab telah lebih dulu mengatur dan membentuk lembaga administrasi pemerintahan melalui pembagian dan pemisahan kekuasaan. Lembaga eksekutif dipimpin oleh Umar bin Khattab, sebagai khalifah, lembaga yudikatif dilimpahkan kepada hakim dan lembaga legislatif dipegang oleh majelis permusyawaratan (majelis suroh). Putra, (2022:20). Keengganan para orientalis barat mengakui dan menyinggung sedikitpun pemikiran islam untuk dijadikan sebagai rujukan, walaupun sebenarnya banyak pengetahuan telah disadur dari hasil karya para ilmuwan islam adalah salah satu penyebab kurang terpublikasinya pemikiran-pemikiran islam yang banyak lahir pada periode yang disebut oleh para penulis sebagai periode kegelapan administrasi publik. Hal ini dibenarkan oleh *Haaroon Khan Sherwani* (1964) dalam bukunya "*Studies in moslem political Thought and Administration*" mengatakan bahwa; sungguhpun kaum orientalis barat sudah mengambil perhatian yang besar sekali terhadap

buku-buku Arab dan Persia yang timbul sejak permulaan berkembangnya Islam, tetapi sedikit sekali diantara mereka itu yang telah menuliskan perhatian mereka itu pada permasalahan mengenai pendapat-pendapat, pengetahuan politik yang ditemui oleh orang-orang Islam dikala itu, malah pada umumnya filsafat politik tidak begitu diacuhkan oleh mereka itu dalam menulis keadaan-keadaan Islam dan pengetahuan yang secara sistematis hanya jikalau terpaksa cuma dengan secara menyentuh begitu saja daripada tidak, jika dibandingkan perhatian mereka di dalam membicarakan cara berfikir dan pendapat politik orang-orang barat. Hisyam, (2006:233).

Perkembangan Administrasi Publik di Indonesia

Sejarah perkembangan administrasi publik di Indonesia, bisa dikatakan cenderung mengikuti perkembangan yang terjadi di negara-negara maju, dan menduplikasi sistem atau konsep administrasi yang ada di negara-negara yang sudah terlebih dahulu menerapkan prinsip-prinsip administrasi. Misalnya apa yang terjadi di Amerika dibawa ke Indonesia dan dikenalkan sebagai barang baru Paradigma yang berkembang di negara maju, dengan cepat dikenalkan dan diimplementasikan di Indonesia, dan tidak ada jaminan bahwa hal baru itu cocok dengan keadaan masyarakat dan sistem di Indonesia.

Sejarah tentang administrasi publik di Indonesia belum banyak di tulis, walaupun ada cenderung masih sebatas menceritakan perkembangan administrasi publik di negara-negara maju. Kecuali yang ditulis oleh Bintoro Tjokroamidjojo (1978) yang menulis tentang administrasi pembangunan di Indonesia. Pada era tahun 2000-an pasca gerakan reformasi di Indonesia mulai muncul penulis seperti Agus Dwiyanto (2003) menulis tentang “Reformasi Birokrasi Publik” dan kemudian disusul dengan hasil penelitiannya yang ditulis dalam buku, “Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah”, kemudian Chaizi Nasucha dari Universitas Pajajaran yang meneliti tentang Reformasi Pajak di Indonesia dan penelitiannya dibukukan dengan judul; “Reformasi

Administrasi Publik, teori dan praktek”. Juga tulisan Mifta Thoha (2003) tentang “Birokrasi dan Politik di Indonesia serta buku yang ditulis pada tahun 2004 tentang “Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Rightsizing di Indonesia. Thoha, (2008:61).

Paradigma administrasi publik di Indonesia masih sangat bergantung dengan paradigma di negara lain, seperti halnya negara Amerika serikat yang banyak digunakan sebagai rujukan dalam administrasi pemerintahan. Saat Amerika dilanda *reinventing government*, Indonesia dengan mudahnya menduplikasi dan mempraktekkan konsep tersebut dalam administrasi pemerintahan. Demikian juga konsep yang dikenalkan oleh UNDP, yaitu dari *government* ke *governance* dengan mudah diadopsi menjadi program utama dalam membangun tata kelola pemerintahan yang lebih baik (*good governance*).

Perkembangan administrasi di Indonesia bisa juga diamati dari perhatian Pemimpin Nasional, mulai dari kepemimpinan Presiden Sukarno. Administrasi pemerintahannya dapat dikatakan masih terpengaruh dengan administrasi Kolonial Belanda. Pada saat Amerika menerapkan sistem administrasi modern, Presiden Sukarno waktu itu mengundang ahli administrasi publik dari *Cornel* dan *Pittsburg* untuk melakukan pembenahan terhadap sistem pemerintahan di Indonesia, dan hasilnya. Susunan kementerian mulai ditata ulang, didirikanlah pusat lembaga pelatihan tenaga administrasi negara, didirikan fakultas dan universitas yang mengajarkan ilmu administrasi negara, dibangun badan perancangan nasional yang kelak menjadi Bappenas, Kantor Urusan Pegawai (KUP) belakangan menjadi BAKN (Badan Administrasi Kepegawaian Negara) dan sekarang berubah menjadi BKN (Badan Kepegawaian Negara).

Reformasi administrasi negara pada zaman Presiden Sukarno, paling tidak didorong oleh strategi nasionalisme dan pengaruh globalisme. Nasionalisme mengusung semangat untuk melepaskan diri dari hal-hal yang berbau kolonialisme dan belajar banyak dari Amerika serikat yang dianggap sebagai kiblat negara modern.

Kemudian faktor globalisme didorong oleh sistem pemerintahan modern yang efektif dan efisien. Komitmen Presiden Sukarno dalam mengembangkan administrasi negara sangat jelas, dibuktikan dengan pembentukan LAN (Lembaga Administrasi Negara) yang diharapkan bisa menjadi lembaga kajian yang terus menerus melakukan kajian studi administrasi negara yang bisa dipraktekkan dalam pemerintahan.

Pada masa Presiden Suharto, administrasi negara mengalami perubahan mendasar. Pemerintahan yang mengusung visi perbaikan ekonomi, memandang bahwa untuk memperbaiki perekonomian negara maka dibutuhkan sistem kontrol pemerintahan yang kuat, dibutuhkan standarisasi dan kontrol yang kuat dari pemerintah pusat. Hal ini dipertegas kembali setelah Presiden Suharto memegang kekuasaan untuk periode kedua, dengan mengeluarkan PP Nomor 44 dan 45 tahun 1974 sebagai dasar dalam membuat perombakan dalam sistem birokrasi pemerintahan. Semua organisasi dan lembaga pemerintahan diseragamkan. Susunan departemen dan Lembaga diseragamkan, sistem pelaksanaan dan pertanggungjawaban anggaran diseragamkan, sistem rekrutmen pegawai dan pengangkatan pejabat dalam jabatan, sistem diklat, sistem penggajian, sistem pengawasan, dan semua sistem diatur secara seragam dan sentralistik.

Pada periode berikutnya, pengaruh globalisasi sangat kental terutama dari lembaga donor selain memberikan bantuan juga memberikan persyaratan dan kebijakan-kebijakan dalam menjalankan program pembangunan. Pada akhirnya pinjaman inilah yang memberikan beban kepada kondisi ekonomi saat ini. Kebijakan Presiden Suharto yang dianggap banyak mencederai demokrasi, namun dalam hal penataan administrasi Presiden Suharto memiliki komitmen kuat untuk menata administrasi dengan baik, dengan sistem sentralistik, Presiden Suharto dapat melakukan pengendalian yang kuat terhadap praktek administrasi negara.

Setelah Presiden Sukarno dan Presiden Suharto melakukan reformasi administrasi.

Kepemimpinan selanjutnya Presiden Habibie sibuk dengan melakukan reformasi politik ditengah arus keterbukaan dan demokratisasi. Pada masa Presiden Gusdur ada upaya untuk melakukan rasionalisasi lembaga pemerintahan dengan membubarkan beberapa kementerian yang dianggap tidak cocok lagi, namun hal ini dianggap belum banyak memberikan perbaikan pada birokrasi. Masa pemerintahan Megawati kurang lebih sama, situasi politik dan ekonomi masih menjadi konsen dari pemerintah. Pada masa Pemerintahan SBY, administrasi tidak lagi berpusat pada kekuasaan tapi mengalami perubahan dan pergeseran dari administrasi yang berpusat pada negara ke administrasi berpusat pada publik. Terakhir pada masa Presiden Jokowi yang menjabat dua periode. Perkembangan administrasi publik ditandai dengan maksimalisasi pemanfaatan teknologi informasi, selain untuk kebutuhan efesiensi perubahan ini juga terdesak dengan kondisi pandemic covid-19 yang telah menguras anggaran negara ditambah lagi dengan rencana pemindahan ibukota negara ke Pulau Kalimantan.

Kesimpulan

Administrasi publik memiliki sejarah panjang tidak terbatas pada periode perkembangan paradigma administrasi publik yang diawali pada tahun 1886, tapi dimulai sejak zaman prasejarah dengan berbagai jejak sejarah yang ditinggalkan.

Pada periode administrasi publik modern, telah mengalami perkembangan dinamis dengan beberapa perubahan paradigma. *Nicholas Henry* menjabarkan dalam 5 paradigma mulai dari tahun 1900 sampai sekarang, kemudian pada tahun 1970-an beberapa perubahan paradigma berkembang. Kemunculan paradigma *post-bureaucratic* oleh *Barzelay*, dan pada waktu bersamaan muncul paradigma yang reformatif dari *D. Osborne* dan *T. Gaebler* dengan "*Reinventing Government*" selanjutnya berkembang paradigma yang dikenal dengan NPM (*New Public Management*) dan lebih

sepuluh tahun kemudian muncul lagi paradigma baru, yang disebut dengan NPS (*New Public Service*).

Fase kedua yang disebut oleh Sondang P. Siagian dan sebagian besar penulis barat sebagai periode kegelapan administrasi publik, justru pada masa itu muncul kelompok gereja di barat dan peradaban Islam di timur terbukti telah banyak menerapkan fungsi administrasi dalam upaya melakukan perbaikan kehidupan umat manusia. Di timur khalifah Umar bin Khattab telah menerapkan pemisahan kekuasaan dalam pengelolaan administrasi publik.

Perjalanan administrasi publik di Indonesia lebih banyak mengikuti apa yang terjadi di negara lain seperti Amerika Serikat, setiap terjadi perubahan paradigma maka konsep tersebut diimport kemudian disosialisasikan sebagai konsep baru administrasi publik.

Daftar Pustaka

- Hisyam, D. (2006). Kontribusi Islam terhadap Sejarah Perkembangan Administrasi. *Efisiensi - Kajian Ilmu Administrasi*, 6(3), 230–238. <https://doi.org/10.21831/efisiensi.v6i3.3909>
- Huda, M. (2021). *Alasan Michael Hart jadikan Nabi Muhammad Sosok Paling Berpengaruh di Dunia*.
- Keban, Y. T. (2014). Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik Konsep, Teori dan Isu Edisi Ketiga. *Gava Media*. <https://doi.org/10.1080/14768320500230185>
- Putra, N. H. (2022). Administrasi Publik Dalam Perspektif Islam: Kajian Pada Sistem Pemerintahan Umar Bin Khattab Public Administration In Islamic Perspective : A Study On The Government System Of Umar Bin Khattab أَمْرُ رِسْوَةٍ فَوْرُوعُ أَلْأَمَّيَّيَّ بَابُ. *Politica*, VIII(II), 17–24.
- Razak, M. R. R., & et.al. (2021). *Reformasi Pelayanan Publik dalam Reformasi Administrasi Publik*.
- Thoha, M. (2008). *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*. <https://ibtimes.id/alasan-michael-h-hart-jadikan-nabi-muhammad-sosok-paling-berpengaruh-di-dunia/>
- <https://www.amazon.com/100-Ranking-Influential-Persons-History/dp/0806513500>

Profil Penulis



Ir. Muhammad Rais Rahmat Razak, M.Si.

Menulis buku, impiannya sejak jadi mahasiswa Fakultas Teknik Universitas Hasanuddin. Saat bekerja lebih 17 tahun sebagai Manager di PT. LG Electronic dan Group Cibitung Bekasi, terlibat langsung perumusan Kesepakatan Kerja Bersama (KKB). Tahun 2009 sampai 2014, Tenaga Ahli Anggota DPR-RI A015-Muchtar Amma dan aktif menulis pada tabloid dwimingguan Senayan.

Setelah menyelesaikan S2 Pemerintahan tahun 2011, mengajar di Fakultas Teknik dan Fisipol Unisma-45 Bekasi. Tahun 2016 bergabung dengan Stisip Muhammadiyah Rappang dan mengelola “Magister Administrasi Publik”. Januari 2018, Ketua Penyatuan STISIP dan STKIP, hingga mendapat persetujuan Kemenristek DIKTI menjadi Universitas Muhammadiyah Sidenreng Rappang kemudian diangkat menjadi Dekan Fakultas Sains dan Teknologi membawahi lima prodi. Milad pertama UMS-Rappang bersama dengan Kaprodi menulis Book Chapter “Sains Teknologi Merubah Peradaban Dunia”. Pada Musyawarah Aptisi Ajatappareng, berkolaborasi menulis Book chapter, tentang Kampus Merdeka. Pada Milad kedua UMS Rappang dan HUT Kabupaten Enrekang ke-61. Menulis Buku Referensi, “Jejak Pemerintahan Toalala dan Silsilah Arung Enrekang”. September 2021 menulis Book Chapter (BC) Reformasi Administrasi Publik. Januari 2022 menulis BC, “Pelayanan Publik di Era Tatanan Normal Baru”. April 2022 menulis BC, Pengantar Ilmu Administrasi Publik. Selain menulis juga aktif melakukan riset, beberapa penelitian yang didanai oleh Kemenristek Dikti, telah dikerjakan dan menghasilkan output berupa Haki dan Jurnal Internasional bereputasi terindeks scopus. Saat ini Penulis juga sedang dalam proses penyelesaian disertasi di program Administrasi Publik dan Kebijakan Publik Universitas Negeri Makassar.

Email Penulis: mrarisrahmat@gmail.com

UNSUR-UNSUR ADMINISTRASI

Edoardus Koisin, S.Sos.,M.AP
Universitas Lelemuku Saumlaki

Pengertian Unsur Administrasi

Pengertian unsur dalam Bahasa Indonesia adalah bagian terkecil dari suatu benda. Sementara menurut Thoa dalam Indradi (2010:17) menyatakan bahwa unsur adalah bagian dari sesuatu kebulatan-kebulatan.

Berdasarkan pengertian yang telah dikemukakan di atas yang dapat dijelaskan dalam buku ini tentang unsur-unsur yang merupakan bagian dari administrasi yang mempunyai peran dan fungsi untuk mewujudkan tujuan dari administrasi itu dapat tercapai sesuai perencanaannya.

Dalam administrasi terdapat 8 (delapan) unsur administrasi yang menjadi kesepakatan Ahli. Menurut The Liang Gie (1965) dalam Indradi (2010:17) mengemukakan kedelapan unsur administrasi antara lain: 1. Organisasi, 2. Manajemen, 3. Tata hubungan/komunikasi, 4. Kepegawaian, 5. Keuangan, 6. Perbekalan, 7. Tata usaha dan perkantoran, 8. Perwakilan atau hubungan masyarakat.

Unsur-unsur tersebut merupakan kesatuan yang saling berhubungan dan berkaitan erat untuk melaksanakan tujuan administrasi. Berarti dapat disimpulkan bahwa organisasi dapat berjalan apabila delapan unsur tersebut harus difungsikan atau dilaksanakan untuk mewujudkan kesempurnaan dalam administrasi.

Organisasi Sebagai Unsur Administrasi

Dalam Ensiklopedia administrasi (1981) disebutkan bahwa organisasi adalah suatu sistem kerjasama dari sekelompok orang untuk mencapai tujuan bersama. Organisasi dalam bahasa Latin *Organiz (are)* dan kemudian diterjemahkan lebih lanjut oleh Bahasa Inggris adalah *oraganizatioan* yang artinya membentuk bagian-bagian yang saling berhubungan untuk menjadi satu kesatuan.

Dalam perkembangan peradaban manusia, definisi organisasi ikut berkembang yang di kemukakan oleh beberapa Ahli.

- a. **Hebert A. Simon (1958)** Adanya komunikasi yang lengkap dalam organisasi yang melibatkan orang-orang dalam suatu kelompok.
- b. **Dwight Waldo** Pengertian organisasi adalah suatu kewenangan dalam struktur dan kebiasaan dalam hubungan orang-orang dalam suatu sistem.
- c. **Soandang P. Siagian (1985)** Adanya kerjasama antara dua orang atau lebih secara formal yang berhubungan dengan tujuan yang telah disepakati sebelumnya dalam sebuah ikatan nama seseorang atau beberapa orang yang disebut bawahan.

Berdasarkan pengertian dari beberapa ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa organisasi merupakan aktivitas-aktivitas yang dilakukan oleh individu-individu untuk menyelenggarakan administrasi secara luas maupun sempit untuk mencapai tujuan yang telah disepakati bersama.

Organisasi yang merupakan salah satu unsur administrasi memberikan pengertian bahwa oraganisasi merupakan wadah untuk menjalankan fungsi administrasi seperti proses kerjasama yang melibatkan individu-individu, memiliki fungsi-fungsi dalam struktur, dan memiliki tujuan bersama.

Manajemen sebagai unsur administrasi

Manajemen memiliki banyak pengertian dari setiap Negara dengan menggunakan bahasa dan pemaknaannya masing-masing seperti istilah manajemen berasal dari kata *manus* yang berarti tinggi, *mano* (Latin) yang artinya tangan, *manege/manage* (Latin, Italia, Prancis) yang artinya mengendalikan kuda dan memerintah kuda; *maneggio* (Italia) berarti pengurusan; *maneggiare* (Italia) berarti memindahkan dan melatih langkah-langkah kakinya.

Selanjutnya pengertian manajemen dari bahasa Inggris *management* yang berarti direksi, pengurus, pimpinan. Asal katanya *to manage* yang berarti mengurus, memerintah, mengemudikan atau memimpin. Pengertian manajemen di Indonesia seringkali di terjemahkan dengan sistem pengelolaan, pembinaan, ketatalaksanaan, pengurusan dan kepemimpinan dan sebagainya. Manajemen dalam Kamus Bahasa Indonesia menyebutkan bahwa manajemen adalah proses penggunaan sumber-sumber secara efektif untuk mencapai tujuan atau sasaran. Dari pengertian lain juga dijelaskan bahwa manajemen merupakan proses pimpinan yang bertanggung jawab untuk keberlangsungan organisasi atau perusahaan. Ensiklopedia ilmu sosial, Menjelaskan bahwa manajemen adalah proses pelaksana daripada satu tujuan tertentu yang diawasi dan diselenggarakan.

Manajemen adalah fungsi dari dewan manajer yang sering dimaknai sebagai manajemen untuk menetapkan politik kebijaksanaan mengenai apa yang merupakan produk yang akan di produksi, bagaimana pembiayaannya, mendistribusikannya, serta memberikan pelayanan dan pelatihan karyawan atau pegawai. manajemen mempunyai tanggungjawab untuk membuat suatu susunan organisasi untuk melaksanakan kebijaksanaanya itu.

Terry George R (1954): Menurut Terry menjeleaskan bahwa manajemen merupakan sebuah upaya untuk

mencapai tujuan dengan menggunakan kegiatan antara individu-individu.

Kamus Lengkap Bisnis: Manajemen adalah proses pengorganisasian dan pengarahan sumber daya manusia dan sumber daya lainnya yang dimiliki oleh organisasi untuk mencapai tujuan-tujuan yang ditetapkan. Dalam hal ini peran manajemen yang utama adalah perencanaan, kontrol, koordinasi dan motivasi.

Ensiklopedia Administrasi: Manajemen adalah segenap perbuatan menggerakkan sekelompok orang dan menggerakkan fasilitas dalam suatu usaha kerjasama untuk mencapai tujuan tertentu.

Sodang P. Siagian: Manajemen dapat didefinisikan sebagai kemampuan atau ketrampilan untuk memperoleh suatu hasil sebagai wujud pencapaian tujuan dengan keterlibatan kegiatan-kegiatan orang lain.

The Liang Gie: Manajemen adalah proses untuk menggerakkan segenap fasilitas dan karyawan-karyawan agar tujuan yang telah disepakati dapat berjalan. Rangkaian kegiatan atau aktivitas yang dimaksud adalah fungsi manajemen menurut The Liang Gie dalam bukunya Sjamsiar (2010) menjelaskan 6 (enam) kegiatan yaitu:

1. Perencanaan, yaitu sebuah konsep yang menggambarkan hal-hal yang dikerjakan dan bagaimana pola pekerjaannya.
2. Pembuatan keputusan, yaitu sebuah proses pengambilan keputusan dengan melihat alternatif-alternatif yang telah disepakati untuk menyelesaikan masalah.
3. Pembimbingan, yaitu proses untuk mendorong semangat bekerja serta memberikan petunjuk dan menggerakkan karyawan.
4. Pengkoordinasian, yaitu pola perbuatan untuk menyelaraskan atau menghubungkan karyawan-karyawan untuk melaksanakan tugas dan pekerjaan masing-masing.

5. Pengontrol, yaitu pola tindakan mencocokkan dan memeriksa terhadap kinerja karyawan agar apa pekerjaan-pekerjaan dapat terlaksana sesuai dengan rencana dan hasil yang telah disepakati.
6. Penyempurnaan, yaitu pola perbuatan memperbaiki tata strukutur dan tata kerja dari usaha kerjasama yang bersangkutan.

Dari beberapa pengertian dan definisi yang dikemukakan diatas dapat disimpulkan bahwa manajemen merupakan inti dari administrasi karena manajemen merupakan alat pelaksana dari administrasi.

Tata Hubungan/Komunikasi Sebagai Unsur

Administrasi

Pengertian komunikasi Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KKBI) komunikasi adalah proses pengiriman dan penerimaan pesan antara dua orang atau lebih. Istilah komunikasi diambil dari bahasa Inggris yaitu *Communication* yang dasarnya dari bahasa Latin *Communication* yang artinya pemberitahuan atau proses pertukaran informasi dari yang memberi informasi dan penerima informasi (proses komunikasi antara komunikator dan komunikan).

Ada beberapa definisi yang berkaitan dengan komunikasi yaitu:

- a) **Keith Davis (1967)** Komunikasi adalah proses aktivitas penyampaian informasi, pesan serta maksud dari seseorang kepada orang lain.
- b) **Lawrence Kincaid & Wilbur Schramm (1977)** Komunikasi adalah proses saling membagi informasi atau menggunakan secara bersama antara para peserta untuk kepentingan bersama.
- c) **Shannon & Weaver** Komunikasi adalah semua prosedur yang mencakup pikiran individu untu mempengaruhi individu lain.

- d) **The Liang Gie** Komunikasi adalah aktivitas dalam serangkaian penyampaian warta secara cermat dan memindahkan buah pikir dari satu orang ke pihak lain dalam usaha kerjasama.
- e) **Ensiklopedia administrasi (1981)** Komunikasi adalah satu proses penyampaian berita dan ide dari suatu sumber berita ke tempat tujuan. Sumber berita dan tempat tujuan dalam proses komunikasi itu berupa pikiran manusia.

Berdasarkan sejumlah definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa komunikasi atau tata hubungan sangat penting bagi dalam administrasi. Dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan seperti program kerja yang harus dilaksanakan, rencana yang harus direalisasikan, strategi yang hendak dijalankan, tujuan yang hendak di capai semua kegiatan tersebut pasti memerlukan komunikasi atau hubungan antara individu di dalam satuan unit kerja atau organisasi. Oleh karena itu dalam administrasi terdapat istilah komunikasi administrasi yang menurut Scott (1962) dalam Indradi (2010: 27) adalah suatu proses yang mencakup pemindahan ide dan penyalinan ide secara cermat dengan tujuan untuk menimbulkan tindakan yang menuju kearah tercapainya tujuan bersama secara efektif. Karena komunikasi administrasi sebagian besar menyangkut masalah manusia. Oleh karena adanya pengertian yang sangat besar tentang konsep “konsep penyalinan ide-ide secara cermat” dalam pola komunikasinya.

Menurut Redfield (1958) dalam Indradi (2010: 28) menjelaskan bahwa komunikasi administrasi merupakan bentuk komunikasi antara manusia atau komunikasi sosial yang mengandung unsur menyampaikan berita, pemberita, berita-berita, penerima berita dan reaksi atas jawaban. Dari beberapa penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa komunikasi administrasi merupakan bentuk dialog antara satu pihak ke pihak lain dengan bermaksud untuk mengemukakan ide-ide untuk melahirkan sebuah kesepakatan agar dapat mewujudkan tujuan yang telah disepakati bersama.

Pegawai Sebagai Unsur Administrasi

Pegawai memiliki pengertian tentang pekerja dalam suatu badan/lembaga tertentu baik di lembaga pemerintahan maupun badan swasta. Dalam bahasa Inggris kepegawaian diterjemahkan *Personnel* dan sering disebut personalia. Dalam penterjemahannya kepegawaian berasal dari kata dasar pegawai yang berarti karyawan atau pekerja. Sekalipun demikian, penggunaan istilah pegawai tersebut cenderung berbeda dalam penggunaannya. Contoh dalam lembaga pemerintahan istilah pegawai disebut sebagai pekerja, dan di lembaga swasta pegawai disebut sebagai karyawan.

Kepegawaian sebagai unsur administrasi yang berkaitan dengan proses yang berhubungan dengan penggunaan tenaga kerja dan pegawai (Manusia) yang sesuai dengan komposisi dan keahlian masing-masing agar pekerjaan yang dilakukan secara efektif dan efisien agar tujuan organisasi dapat tercapai sesuai dengan keinginan bersama. Proses pelaksanaan kegiatan kepegawaian berupa pencarian, pelamaran, pengujian, penerimaan, pengangkatan, penempatan, kepangkatan, pengembangan, kesejahteraan, pemutasian sampai pada pemberhentian tenaga kerja dalam suatu usaha kerjasama untuk mencapai tujuan bersama.

Unsur kepegawaian administrasi yang diperlukan dalam praktik kebijakan meliputi;

- a. Mementukan sifat pekerjaan masing-masing yang sesuai dengan asas kebutuhan dalam organisasi (analisis jabatan)
- b. Merekrut pegawai berdasarkan kebutuhan
- c. Menyeleksi calon pegawai/karyawan
- d. Melaksanakan pelatihan dan orientasi bagi pegawai baru.
- e. Mengatur upah atau gaji, yaitu cara mengkompensasikan karyawan.
- f. Menyediakan kesejahteraan dalam berupa insentif

g. Menganalisis dan menilai kinerja, dll.

Peran administrasi dalam kepegawaian memiliki 2 dua fungsi yaitu pertama sebagai manajerial yang memiliki fungsi untuk merencanakan, mengorganisir, mengendalikan dan mengarahkan pegawai untuk melaksanakan tugas-tugas yang diemban, dan kedua fungsi operatif yang bersifat teknis yang memiliki fungsi untuk melaksanakan tugas untuk melaksanakan pekerjaan secara teknis yang diberikan oleh pimpinan lembaga atau organisasi. Kedua fungsi tersebut merupakan pekerjaan atau tugas untuk melahirkan hasil yang merupakan tujuan bersama.

Keuangan Sebagai Unsur Administrasi

Keuangan memiliki pengertian seluk beluk uang dan keuangan diartikan sebagai pembiayaan. Pengertian keuangan dalam administrasi memiliki unsur pembiayaan dalam proses kerjasama seperti proses mendapatkan sumber pembiayaan, pengelolaan keuangan, penentuan sumber-sumber biaya lainnya dan pertanggungjawaban keuangan.

Proses pengelolaan administrasi keuangan sifatnya sangat kompleks karena proses pengelolaan pendapatan/penerimaan dan pengeluaran harus berdasarkan asas transparansi dan akuntabilitas. Proses pengelolaan uang dimulai dari sumber pendapatan atau dari mana keuangan diperoleh, setelah itu bagaimana mekanisme keuangan tersebut dikelola dan bagaimana pertanggungjawaban keuangan tersebut secara baik dan efisien dan pelaporan tersebut secara sah.

Dalam unsur keuangan administrasi diperlukan praktik kebijakan antara lain; menganalisis keputusan yang menyangkut keuangan, dalam melaksanakan kerjasama berapa anggaran yang dibutuhkan dalam proses pembiayaan untuk mencapai tujuan yang direncanakan, bagaimana proses pembiayaan operasional organisasi untuk melaksanakan tugas demi mencapai tujuan, bagaimana pengelolaan keuangan secara efektif dan

efisien, bagaimana mekanisme pertanggungjawaban keuangan secara benar dan sah.

Pembekalan Sebagai Unsur Administrasi

Pembekalan berasal dari kata bakal yang berarti sesuatu yang disediakan untuk kebutuhan, modal yang disediakan untuk disimpan. Dalam organisasi perbekalan merupakan perlengkapan dan peralatan yang dibutuhkan oleh organisasi seperti kegiatan penyimpanan, pengadaan, persediaan (*stock*). Perbekalan sering disebut juga sebagai material perlengkapan, logistik, peralatan dan lain-lain.

Konsep perbekalan administrasi dalam pelaksanaannya dimulai dari proses perencanaan, pengadaan, pengaturan pemakaian, penyimpanan, pengendalian, perawatan barang yang merupakan keperluan atau kebutuhan untuk melaksanakan kerjasama untuk mencapai tujuan.

Administrasi perbekalan mempunyai tujuan utama adalah: merencanakan dengan tepat perbekalan yang dibutuhkan, adanya ketersediaan perbekalan atau barang yang di butuhkan agar penggunaannya sesuai dengan kebutuhan dengan melihat barang yang kualitas serta kuantitas yang juga tepat, memastikan bahwa barang yang dibeli serahkan pada tempat yang tepat dan pada saat yang tepat.

Kesimpulannya administrasi perbekalan merupakan serangkaian pelaksanaan kegiatan perencanaan, pengorganisasian, dan pengawasan terhadap kegiatan pengadaan, pencatatan, pendistribusian, penyimpanan, pemeliharaan secara efektif dan efisien sebagai upaya mencapai tujuan organisasi.

Tatausaha sebagai unsur administrasi

Tatausaha merupakan kata majemuk yang terdiri dari dua kata, tata dan usaha. Tata berarti aturan yang harus ditaati, sedangkan usaha dapat berarti suatu kegiatan dengan mengerahkan tenaga pikiran atau badan untuk mencapai suatu maksud atau badan untuk mencapai

tujuan. Jadi tatausaha adalah suatu aturan yang terdapat dalam suatu proses penyelenggaraan kerja yang harus ditaati oleh para penyelenggaraan kerja.

Dalam kamus besar Bahasa Indonesia dijelaskan bahwa tatausaha adalah penyelenggaraan urusan tulis menulis (keuangan dan sebagainya) dalam perusahaan tatausaha diistilahkan sebagai penata usaha adalah mereka yang menyelenggarakan pekerjaan tulis-menulis.

Untuk menjelaskan pengertian tatausaha dapat dijelaskan oleh beberapa Ahli, sebagai berikut:

The Liang Gie: Pengertian tatausaha merupakan proses rangkaian aktivitas mengelola, menghimpun, mencatat, mengirim dan menyimpan keterangan-keterangan yang diperlukan dalam setiap usaha kerjasama.

Ensiklopedia Administrasi: Pengertian tatausaha-*Administratie* (Belanda) adalah setiap penyusunan keterangan-keterangan secara sistematis dan pencatatannya secara tertulis dengan maksud untuk memperoleh suatu ikhtisar mengenai keterangan-keterangan itu dalam hubungan keseluruhan dan dalam hubungan satu sama lain.

Berdasarkan pengertian tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa ada beberapa unsur yang harus memenuhi ketentuan kegiatan tatausaha yaitu 1. Merencana, 2. Sistematis, 3 menurut susunan tertentu, 4. Mempunyai satu kegunaan, dan 5 dilakukan dengan maksud dan tujuan tertentu.

Dalam proses tatausaha, memiliki salah satu unsur yang sangat menentukan keberlangsungan administrasi, karena tata usaha merupakan kegiatan utama dari administrasi itu sendiri.

Perwakilan Atau Hubungan Masyarakat Sebagai Unsur Administrasi

Dalam terjemahan hubungan masyarakat dalam bahasa Inggris (*Public Relation*) yang biasa disingkat PR. Berasal dari kata *public* yang berarti publik atau umum dan kata

relation yang berarti hubungan. Pengertian publik diartikan sebagai sejumlah orang yang berkumpul bersama dalam satu tempat tertentu sehingga dikenal pembagian-pembagian publik, seperti nasional, regional, lokal. Secara psikologis, publik berarti orang-orang atau sekelompok orang yang menaruh perhatian pada suatu kepentingan yang sama tanpa ada sangkut pautnya dengan tempat dimana mereka berada.

Ada beberapa pengertian tentang perwakilan atau hubungan masyarakat (*Public Relations*) sebagai berikut:

W. Emerson Reck: Pengertian *public relations* adalah proses dari kelanjutan penentuan penerapan kebijaksanaan serta pelayanan-pelayanan dan sikap yang disesuaikan dengan kepentingan golongan atau orang-orang agar lembaga atau orang itu memperoleh kepercayaan dan *goodwill* dari mereka. Dengan adanya penghargaan sebaik-baiknya dan sikap pelayanan yang baik merupakan kebijaksanaan dari pelayanan.

J.C. Seidel: Menjelaskan *Public Relations* adalah usaha-usaha manajemen dengan proses yang kontinyu untuk memperoleh *goodwill* dan pengertian dari para pegawai, pelanggan dan publik pada umumnya.

Howard Bonham: *Public Relations* adalah suatu unit untuk menciptakan pengertian publik yang lebih baik yang dapat memperdalam kepercayaan publik terhadap seseorang atau sesuatu badan atau organisasi.

Irving Smith Kogan: Humas adalah fungsi manajemen yang mengindentifikasikan kebijakan-kebijakan dengan prosedur-prosedur seseorang atau suatu organisasi atas dasar kepentingan publik dan melaksanakan program kerja guna memperoleh pengertian dan penerimaan serta pengakuan dari publik.

Rex F. Harlow: Humas adalah suatu ilmu yang mempelajari dimana suatu organisasi mencoba memenuhi pertanggungjawaban masyarakat, menjamin pengakuan masyarakat dan bila perlu persetujuannya.

Ensiklopedia Administrasi: Humas adalah proses menciptakan hubungan yang harmonis dalam organisasi

maupun luar organisasi serta publik luas yang memiliki kepentingan dengan mempunyai tujuan untuk mencari simpatik publik secara sadar dan sukarela tanpa ada intervensi. Terjadi hubungan yang harmonis berupa sinergitas dengan saling ketergantungan (*mutual understanding*) saling merasa tergabung dalam satu kelompok (*Sense of belongingness*) dan saling adanya kemampuan yang baik (*Goodwill*).

Berdasarkan pengertian diatas, dapat disimpulkan bahwa perwakilan atau hubungan masyarakat adalah pola interaksi antara internal organisasi dan eksternal organisasi untuk mencari dukungan maupun simpatik untuk membangun sinergitas antara semua elemen untuk mencapai tujuan sebagai bentuk dari unsur administrasi.

Daftar Pustaka

Henuk-Kacaribu, A. (2020). *Pengantar Ilmu Administrasi*. Penerbit Andi.

Indradi.(2010). Dasar-dasar teori administrasi publik. Agritek YPN Malang.

Kartiwa, A. (2015). Metode Penelitian Administrasi.

Rahmat. 2013. Filsafat Administrasi. Cv Pustaka Setia.

Voll, W. D. (2022). *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara*. Sinar Grafika.

Profil Penulis



Edoardus Koisin, S.Sos.,M.AP

Penulis merupakan dosen tetap pada Fakultas Ilmu Administrasi (FIA) Universitas Lelemuku Saumlaki (UNLESA) sejak Tahun 2020. Lahir pada 17 Juni, 1994 di Desa Meyano Das Kecamatan Kormomolin Kabupaten Kepulauan Tanimbar. Penulis menyelesaikan pendidikan di Kampus Universitas Tribhuwana Tungadewi (UNITRI Malang) program studi Ilmu Administrasi Negara lulus tahun 2017 kemudain melanjutkan strata dua S2 Magister Administrasi Publik di Kampus UNITRI Malang lulus 2019, dan tahun 2021 penulis melanjutkan penidikan Program Doktor ilmu Adminstras Publik pada Universitas 17, 1945 (UNTAG) Surabaya dengan persiapan proses Disertasi.

Penulis lebih banyak bergerak dibidang organisasi baik organisasi intra kampus dan ekstra kampus dan sebagai aktivis gerakan mahasiswa dalam mengawal kebijakan kampus dan pemerintah tingkat lokal sampai tingkat nasional. Riwayat organisasi penulis: Pengusrus bidang pengkaderan dan organisasi Himpunan Mahasiswa Ilmu Administrasi Negara FISIP Unitri Malang, 2015-2016 sebagai Mentri Pendidikan Badan Eksekutif Mahasiswa BEM UNITRI Malang, 2016-2017 Menjabat Sebagai Presiden Mahasiswa BEM Unitri Malang serta aktif di aliansi mahasiswa BEM Malang Raya, BEM Jawa Timur dan BEM Nusantara, dan penulis sebagai kader aktif pada organisasi gerakan mahasiswa nasional indonesai (GMNI) Unitri Cabang malang sampai 2013-2019. Dalam tugas sebagai dosen penilis pernah menjabat sebagai Ketua Program Stdui Ilmu Administrasi Negara FIA-UNLESA pada tahun 2020-2021 dan kemudia pada tahun 2021 penulis melanjutkan studi lanjut program Doktor hingga sekarang.

Email Penulis: edokoisin21@gmail.com

PERBANDINGAN ADMINISTRASI PUBLIK DAN ADMINISTRASI BISNIS

Dr. Erfina, S.Sos., M.Si.

Universitas Muhammadiyah Sidenreng Rappang

Administrasi Publik

Konsep administrasi publik di Indonesia pada dasarnya bukanlah konsep yang baru, karena konsep administrasi publik tersebut sudah ada sejak dari dulu, hanya para pakar mengganti istilah administrasi publik. Begitu juga buku-buku asing misalnya yang berjudul “Public Administration” diganti menjadi Administrasi Negara. (Pasolong, 2007).

Administrasi publik memiliki ciri khas tertentu yang membedakannya dengan bidang administrasi lainnya. Chaiden menyatakan bahwa ada 7 hal yang menjadi ciri dari administrasi publik, yaitu:

1. Kehadiran administrasi publik tidak bisa dihindari
2. Administrasi publik mengharapkan kepatuhan
3. Administrasi publik mempunyai prioritas
4. Administrasi publik mempunyai pengecualian
5. Manajemen puncak dari administrasi publik adalah politik
6. Penampilan administrasi publik sulit diukur

7. Lebih banyak harapan yang diletakkan pada administrasi publik

Sementara di sisi lain, Thoha (2008) memberi batasan pada ciri-ciri administrasi publik sebagai berikut:

- 1) Pelayanan yang diberikan bersifat urgen (penting) jika dibandingkan dengan organisasi swasta
- 2) Pelayanan yang diberikan pada umumnya bersifat monopoli atau semi monopoli
- 3) Dengan memberikan pelayanan kepada masyarakat berarti mengacu pada peraturan perundang-undangan
- 4) Pelayanan yang diberikan tidak dikendalikan oleh pasar
- 5) Usaha-usaha yang diberikan sangat tergantung pada penilaian rakyat

Berdasarkan ciri administrasi publik oleh ahli yang telah dipaparkan sebelumnya, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Administrasi publik tidak bisa dipisahkan dengan politik

Administrasi publik adalah pelaksana dari keputusan yang ditetapkan dalam proses politik. Administrasi publik dan politik dapat diibaratkan sebagai dua sisi mata uang yang tidak bisa dipisahkan satu sama lain. Ketika proses politik selesai dalam merumuskan kebijakan, maka administrasi publik mulai melaksanakan keputusan tersebut. Oleh karena itu, administrasi publik disebut sebagai eksekutif yang menjalankan sebuah keputusan politik.

2. Administrasi publik suatu keharusan (is a must)

Administrasi publik merupakan suatu keharusan dan tidak dapat dihindari serta selalu dibutuhkan oleh manusia dalam semua bidang kehidupan, baik sosial, politik, ekonomi, pertahanan keamanan, bahkan sejak manusia lahir hingga akhir hayatnya.

3. Administrasi publik memiliki skala prioritas

Administrasi publik menjalankan prinsip skala prioritas yang selalu mengutamakan kepentingan mendesak yang paling dibutuhkan oleh masyarakat seperti halnya bidang pendidikan dan kesehatan, penanggulangan bencana, serta mengutamakan pelayanan kepada masyarakat.

4. Administrasi bersifat monopoli

Kegiatan administrasi publik sangat beragam, sehingga beberapa diantaranya bersifat monopoli yang artinya hanya bisa dilaksanakan oleh administrasi publik saja dan tidak bisa diserahkan kepada pihak swasta atau pihak lainnya. Hal tersebut dimaksudkan untuk menjaga keamanan dan kenyamanan bagi negara serta masyarakat seperti kebijakan moneter, agama, pertahanan keamanan, penyediaan STNK (Surat Tanda Nomor Kendaraan), SIM (Surat Izin Mengemudi), KTP (Kartu Tanda Penduduk). KK (Kartu Keluarga), Akte Kelahiran dan lain sebagainya.

5. Administrasi publik mengharapkan kepatuhan

Administrasi publik mengharapkan kepatuhan semua pihak, khususnya kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh pemerintah seperti patuh terhadap tata cara, mekanisme, dan standar operasional prosedur agar keteraturan dan efektivitas bisa tercapai. Tanpa kepatuhan masyarakat, administrasi publik tidak akan dapat memberikan pelayanan yang maksimal, sehingga masyarakat yang tidak patuh akan mendapatkan sanksi sesuai dengan peraturan yang berlaku.

6. Administrasi publik dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku

Administrasi publik dalam implementasinya sangat terikat dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, hal ini menjadi salah satu ciri khas dari administrasi publik yang dikenal dengan istilah

legalistik dan formal. Hal tersebut dimaksudkan agar pelaksanaan administrasi publik mendapat pengakuan dan dukungan konstitusi.

7. Administrasi publik adalah sebuah sistem

Sistem merupakan keseluruhan bagian yang saling berhubungan satu sama lain dan administrasi publik pun memiliki hal tersebut. Semua unsur administrasi publik yang ada harus melaksanakan fungsinya dengan baik, karena apabila salah satunya tidak berfungsi secara maksimal maka akan memengaruhi unsur lainnya. Apabila perencanaan yang ada di dalam administrasi publik tidak terlaksana dengan baik, maka pengorganisasian, pengaktualisasian, hingga pada tahap pengawasan juga akan memperoleh dampak yang kurang baik.

8. Administrasi publik bersifat netral

Administrasi publik harus bersifat netral serta tidak dibenarkan untuk memihak salah satu kelompok atau golongan tertentu. Hal tersebut dimaksudkan agar tidak ada intervensi dari kelompok kepentingan dan administrasi publik bisa berjalan secara profesional dan mampu memberikan pelayanan maksimal kepada masyarakat.

Administrasi Bisnis

Supriyanto (2016) berpendapat bahwa administrasi niaga atau yang sekarang menjadi populer dengan sebutan administrasi bisnis adalah bagian dari ilmu-ilmu sosial yang mempelajari proses kerja sama antara dua orang atau lebih dalam upaya mencapai suatu tujuan yang merupakan ilmu yang berfokus pada perilaku manusia. Sementara Y. Wayong dalam Nurul Indika (2021) mendefinisikan administrasi bisnis sebagai keseluruhan dari kegiatan yang dimulai dari produksi barang dan/atau jasa hingga barang/jasa tersebut sampai di tangan konsumen, memuaskan kebutuhan pelanggan, memberi deviden kepada pemilik modal, memungkinkan reinvestasi dalam rangka perluasan

usaha, menjamin kelangsungan hidup usaha menjadi tujuan utama dari administrasi bisnis. Secara umum, administrasi bisnis mencakup kegiatan industri yang menghasilkan barang dan industri yang menghasilkan jasa dengan pertimbangan utama berupa untung rugi. Selanjutnya, Griffin (2011) mengemukakan bahwa administrasi bisnis merupakan proses pengelolaan perusahaan atau organisasi nirlaba guna menjaga kestabilan dan pertumbuhan organisasi.

Kegiatan dari administrasi bisnis sangat dipengaruhi oleh hukum pasar yang berupa permintaan dan penawaran. Motif dari administrasi bisnis sendiri tidak lain adalah untuk mencari keuntungan secara wajar sesuai dengan modal yang telah ditanamkan, oleh karena itu tidak heran jika administrasi bisnis merupakan studi tentang bisnis yang meliputi kemampuan analisa, pengambilan keputusan dan pemecahan masalah, kemampuan komunikasi, pengembangan strategi bisnis, kepemimpinan dan manajemen sumberdaya serta informasi. Cakupan utama dari administrasi bisnis sendiri meliputi operasi, logistik, pemasaran, sumber daya manusia, dan manajemen. Sementara berdasarkan lingkungan, suasana, dan tujuannya, Griffin mengemukakan bahwa ruang lingkup administrasi bisnis meliputi: 1) Administrasi penjualan; 2) Administrasi periklanan; 3) Administrasi pemasaran; 4) Administrasi keproduksi; 5) Administrasi perbankan; 6) Administrasi perhotelan; dan 7) Administrasi pengangkutan. Sedangkan menurut Siagian, ruang lingkup administrasi bisnis meliputi: 1) Manajemen; 2) Manajemen produksi; 3) *Industrial relation*; 4) *Bussines education*; dan 5) *Traffic management*.

Perbandingan

Administrasi publik maupun administrasi bisnis perlu diidentifikasi persamaan dan perbedaannya dengan maksud agar secara filosofi bisa ditentukan persamaan maupun hal yang membedakan keduanya. Siagian menyatakan bahwa keduanya memiliki sifat yang berbeda, meski pada dasarnya dan dalilnya bisa

dikatakan sama. Administrasi publik biasanya identik dengan birokrasi pemerintahan yang secara umum dicirikan dengan label negatif, lamban, korup, dan lain sebagainya, sementara administrasi bisnis identik dan berfokus pada profit. Kusnandi (2009) mengemukakan bahwa paling tidak ada tiga alasan mengapa diperlukan identifikasi diantara keduanya, antara lain:

1. Organisasi modern yang makin beragam sering kali mengakibatkan percampuran antara karakter publik dan bisnis. Hal tersebut dapat dilihat dari konsep Osborn dan Gabler yaitu “run government like a bussine” yang nampak bahwa karakter bisnis yang mempengaruhi organisasi publik. Sementara organisasi bisnis makin tidak bisa mengabaikan etika dan tuntutan untuk tidak memperhatikan kemiskinan di lingkungannya. Konsep CSR (Corporate Social Responsibility) merupakan penjabaran dari good corporate governance yang menunjukkan bahwa organisasi bisnis pun harus ikut melaksanakan tanggungjawab sosial. Adopsi tersebut tentu harus diwaspadai dengan sikap kehati-hatian. “Bagaimanapun, penerapan gagasan bisnis pada organisasi publik seharusnya dilakukan secara hati-hati agar apapun yang diadopsi dari dunia bisnis tidak melampaui batas kepatutan dari sebuah organisasi publik.
2. Variasi jenis dalam organisasi publik yang beragam. Meskipun secara umum organisasi dibagi menjadi dua, yakni organisasi publik dan organisasi privat namun kategorisasi tersebut disadari hanya penyederhanaan. Terdapat banyak varian dalam setiap kelompok, misalnya dalam organisasi publik antara BUMD sangat berbeda karakternya dengan organisasi pemadam kebakaran, meski sama-sama sebagai bagian dari organisasi publik. Perbedaan tersebut mendorong para ahli menemukan karakteristik esensial, bahkan sampai tingkatan filosofis, esensi apakah yang menjadi ciri khas dari sebuah organisasi publik.
3. Kepentingan untuk menggambarkan masa depan organisasi publik. Masyarakat sekarang dan

masyarakat masa depan tidak selamban perkembangannya dibandingkan dengan masyarakat abad 19 dan 20. Perubahan cepat menuntut organisasi publik yang mampu beradaptasi dengan cepat pula. Hal ini karena organisasi publik hidup dengan lingkungannya. Perbedaan karakteristik organisasi publik dengan organisasi privat menjadi penting untuk menggambarkan masa depan tertentu dari organisasi publik. Apakah pada organisasi publik memang melekat karakter birokratis, lamban, kelebihan pegawai dan lain sebagainya seperti ciri-ciri yang menandai organisasi publik pada abad 19 dan 20. Jika diharapkan tidak, perlu dipikirkan perubahan ciri-ciri organisasi publik tanpa kehilangan orientasi terhadap pelayanan publik yang menjadi mandat utama.

Pengertian publik dan bisnis (private) dalam filsafat barat merupakan sesuatu yang sangat penting untuk diperdebatkan, tentunya yang menarik dari perdebatan tersebut adalah apa yang disebut publik dan bisnis dapat dibedakan namun tidak dapat dipisahkan. Pemisahan tersebut seringkali diformulasikan dengan kata “spheres” atau “ruang” yang menjadi tempat berlangsungnya suatu peristiwa atau tempat yang menunjukkan tampilan besaran hak dan kewajiban; pengaruh, kekuasaan, dan kewenangan hingga pada hubungan antara berbagai pihak yang dominan. Kata publik sering disandingkan dengan kata administrasi menjadi administrasi publik sementara kata lain yang sering dijumpai adalah administrasi bisnis, dua kata tersebut yakni publik dan bisnis yang memberikan pemaknaan domain administrasi yang berbeda.

Perdebatan tentang perbedaan publik dan privat dapat ditelaah dari pandangan John Locke tentang liberalisme klasik dan pandangan Adam Smith tentang pasar bebas. Menurut John Locke, sesuatu yang menjadi privat property merupakan hak yang diberikan oleh negara. Hal tersebut dikarenakan hanya negaralah yang berhak menentukan sesuatu yang menjadi milik pribadi dan milik umum.

Sedangkan berbeda dengan pandangan yang dikemukakan oleh Adam Smith bahwa pada dasarnya setiap individu memiliki privat property, sehingga mereka memiliki kebebasan untuk melakukan pertukaran, apakah itu barang, jasa maupun layanan yang bersumber dari milik pribadinya tanpa kontrol dari pemerintah.

Sebagai ilmu, administrasi memiliki seperangkat prinsip, rumus, dan dalil yang universal. Hal tersebut berarti bahwa tataran konsep dasar antara administrasi publik dan administrasi bisnis itu sama. Akan tetapi menurut Siagian, dalam pelaksanaannya memiliki karakter dan lingkungan yang berbeda. Perbedaan tersebut dapat dilihat dari tujuan, motif, sifat pelayanan, wilayah yuridiksi, orientasi politik dan cara kerja. Administrasi publik tentu memiliki tujuan untuk mensejahterakan publik (masyarakat) melalui kegiatan pemberian pelayanan tanpa adanya diskriminasi, sementara administrasi bisnis menyediakan barang dan/atau jasa kepada konsumen dengan tujuan untuk memperoleh profit. Namun untuk lebih detailnya dapat dilihat dari bagan berikut:

No	Aspek	Administrasi Publik	Administrasi Bisnis
1.	Tujuan	Meningkatkan kemakmuran rakyat, karena terlepas dari sistem politik dan perekonomian yang dianut oleh suatu negara, sehingga semua negara modern menyatakan bahwa negara itu “welfare state”	Mengusahakan kelangsungan hidup organisasi melalui akumulasi modal, penambahan investasi, diversifikasi produk yang dihasilkan dan keuntungan yang lebih wajar.
2.	Motif	Dalam pelaksanaan proses kegiatannya bermotifkan	Dalam operasinya bermotifkan keuntungan yang

		pemberian service yang efisien, efektif, dan ekonomis, kepada masyarakat atau publik. Pemberian service yang efisien, efektif, dan ekonomis merupakan conditio sine qua non administrasi karena tujuan yang hendak dicapai oleh Negara tidak terbatas, sementara alat-alat pemuasannya terbatas. Sehingga, input (sumber) yang dipergunakan harus diupayakan agar sesedikit mungkin dengan menghasilkan output (hasil) yang sebesar mungkin.	wajar atas modal yang telah ditanamkan, keuntungan yang wajar itu berarti bahwa : 1. Administrasi bisnis telah berhasil memuaskan sebagian kebutuhan pelanggannya; 2. Berhasil memberikan dividen yang memuaskan kepada kelompok pemilik modal di dalam organisasi; 3. Memungkinkan reinvestasi modal demi perluasan usaha dan diversifikasi produk; serta yang tak kalah penting 4. Menjamin kelangsungan hidup organisasi.
3.	Sifat pelayanan	Aparat pemerintahan memiliki kewajiban	Pemberian pelayanannya

		dalam melayani semua masyarakat dengan perlakuan yang sama tanpa ada diskriminasi, karena masyarakat memiliki kedudukan yang sama dimata hukum. Selanjutnya, sifat pelayanan yang sama pun harus diberikan, hal tersebut sangat penting dikarenakan pada era modern sekarang ini pemerintah beserta seluruh personalia aparatnya adalah abdi negara yang tentunya juga menjadi abdi daripada masyarakat.	dilakukan secara berbeda. Sifat service yang diberikan sesuai dengan motif yang dimiliki yaitu untuk mencari keuntungan. Biasanya perbedaan pelayanan itu didasarkan pada tingkat daya beli pelanggan, sehingga tingkat keuntungan yang akan diperoleh juga akan tinggi. Meski berlaku aksioma bahwa “pelanggan itu adalah raja”, akan tetapi raja dengan investasi yang lebih kecil tentu akan kalah dengan jumlah investasi yang besar.
4.	Wilayah yurisdiksi	Memiliki wilayah kekuasaan yang luasnya sama dengan luas wilayah kekuasaan negara	Administrasi bisnis tidak memiliki wilayah kekuasaan, akan tetapi dimiliki adalah wilayah operasi yang luasnya dapat sama atau lebih kecil dan bahkan lebih luas

			dari wilayah kekuasaan negara.
5.	Kekuasaan	Memperoleh kekuasaannya dari masyarakat melalui lembaga perwakilan, hal tersebut dikarenakan dalam suatu negara demokrasi masyarakat adalah sumber dari kekuasaan terbesar dan tertinggi.	Ketika diklaim memiliki kekuasaan, maka kekuasaannya didasarkan pada seberapa besar modal yang dimiliki, skills teknis, dan kemampuan dalam memanfaatkan kemajuan teknologi agar bisa lebih unggul dari kompetitornya.
6.	Orientasi politik	Administrasi publik dan seluruh aparat serta personalianya sebagai abdi negara berorientasi pada politik yang netral. Artinya sebagai alat pelaksanaan kebijakan dan kepentingan masyarakat, ia tidak memihak salah satu golongan, aliran, dan lapisan (stratification) yang ada di masyarakat.	Administrasi bisnis menjalankan politik pilihannya secara memihak golongan yang dianggap akan membantu usahanya dalam memajukan kehidupan organisasi, sehingga dengan kata lain, aliran politik dari administrasi bisnis identik dengan orientasi politik yang memihak berdasarkan besarnya modal atau

			investasi yang dimiliki.
7.	Cara kerja	Pada umumnya jalannya proses administrasi publik lebih lamban dibandingkan dengan administrasi bisnis. Kelambanan tersebut dipicu oleh approach legalitas yang dipergunakan oleh administrasi publik yang sifatnya memang menonjol dibandingkan dengan administrasi bisnis.	Administrasi bisnis yang sering kali diperhadapkan dengan kompetisi yang sangat berat menjadikan proses kerjanya lebih dominan didasarkan pada approach programatis daripada legalitas. Akibat dari kompetisi tersebut, sifat inovatif menjadi hal yang sangat diperlukan dalam administrasi bisnis karena merupakan cara terpenting untuk memenangkan persaingan, baik persaingan yang bersifat domestik, regional maupun internasional.

Daftar Pustaka

- Erika Revida, dkk. (2020). *Teori Administrasi Publik*. Medan: Yayasan Kita Menulis.
- Indika, Nurul., Suhenda, A. (2021). Pengaruh Komitmen Organisasi dan Organizational Citizenship Behavior (OCB) terhadap Kinerja Karyawan (Studi Kasus pada Karyawan PT Ladafa Multi Logistics Jakarta). *Jurnal Administrasi Bisnis*, 1(2), 64-73.
- Kamaluddin, Apiaty. (2017). *Administrasi Bisnis*. Makassar: Sah Media.
- Pasolong, Harbani. (2007). *Teori Administrasi Publik*. Bandung : Alfabeta.
- Supriyanto. (2016). *Restropektif Ilmu Administrasi Bisnis*. Jakarta: Mitra Wacana Media.
- Thoha, Miftah. (2015). *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*. Jakarta: Prenadamedia.
- Warsono, Hardi., Retno, S,A., Aufarul, M. (2019). *Teori Administrasi*. Semarang: Departemen Administrasi Publik, Universitas Diponegoro.

Profil Penulis



Dr. Erfina, S.Sos., M.Si.

Lahir di Rappang pada tanggal 19 Mei 1985. Penulis menempuh Pendidikan sarjana di STISIP Muhammadiyah Sidenreng Rappang pada tahun 2004 pada Program Studi Ilmu Administrasi Negara, kemudian melanjutkan ke jenjang Pendidikan Magister pada tahun 2010 pada jurusan Administrasi Pembangunan di Universitas Hasanuddin Makassar. Tahun 2014 melanjutkan Pendidikan doktoral di Universitas Hasanuddin Makassar jurusan Ilmu Administrasi Publik. Penulis saat ini berkarir sebagai dosen tetap Yayasan, dengan jabatan Wakil dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) periode 2019-2023. Sebelumnya juga pernah menduduki jabatan sebagai ketua Program studi Ilmu Administrasi Publik periode 2012-2017. Salah satu buku yang pernah ditulis di tahun 2022 adalah Administrasi Publik (Teori dan Aplikasi) serta beberapa artikel dan Jurnal.

Email Penulis: erfina.erul85@gmail.com

KONSEP DASAR ADMINISTRASI PUBLIK

Mochamad Rizki Fitrianto, S.AP., M.AP.
Professional

Konsep Dasar Administrasi Publik

Administrasi publik sebagai sebuah ilmu diproyeksikan untuk membantu memahami bagaimana korelasi dan relevansi antara pemerintah sebagai pemegang otoritas sekaligus pembuat kebijakan dengan publik sebagai penerima manfaat dari kebijakan, dan juga sekaligus mendelegasikan otoritas atau kewenangan melalui lembaga dan praktik-praktik manajerial di dalamnya agar dapat menjalankan program dan kegiatan dengan efektif, efisien dan tepat guna. Oleh karenanya, untuk menyamakan pemahaman dan interpretasi terkait konsep dasar administrasi publik, maka perlu dikaji lebih mendalam, baik apa itu yang dimaksud dengan administrasi, apa yang dimaksud dengan publik, dan apa yang dimaksud dengan administrasi publik.

Pengertian Administrasi

Administrasi publik akan kita bahas melalui pendalaman makna yaitu apa itu administrasi dan apa yang dimaksud dengan publik, ditinjau secara konsep etimologi, kata administrasi berasal dari bahasa Latin (Yunani) yang dimana tersusun atas dua kata, yaitu kata “ad” dan kata “ministrate” yang juga berarti “to serve” yang apabila diartikan ke dalam bahasa Indonesia dapat diartikan

melayani, memberikan, atau memenuhi. Menurut Dimock & Dimock (1978:15), kata administrasi berasal dari kata "ad" dan kata "minister" yang juga dapat diartikan "to serve". Jadi, dapat ditarik kesimpulan bahwa yang dimaksudkan dengan administrasi adalah sebuah bentuk kegiatan pelayanan/melayani ataupun pengaturan/mengatur.

Dari pemahaman tersebut muncul pertanyaan lalu "siapa" yang akan "melayani" dan lalu siapa yang "dilayani"? kemudian "siapa" yang nantinya akan "mengatur dan diatur"? Jawaban atas pertanyaan tersebut adalah "manusia" yang dimana dalam proses administrasi selain sebagai subyek manusia juga berperan menjadi obyek.. Manusia dituntut untuk dapat menjaga keselarasan kehidupannya dan juga harus dapat mengatasi permasalahan kehidupannya. Sehingga manusia secara naluriah memiliki sifat yang melekat yaitu melayani dan mengatur sesuatu dalam kehidupannya untuk menjaga keberlanjutan, keberadaan, dan tujuan hidupnya, baik bagi dirinya sendiri maupun lingkungan dimana dia berada. Dari penjelasan di tersebut, dapat disimpulkan bahwa yang menjadi fokus dalam administrasi adalah "manusia" yang dimana manusia merupakan sumber kajian utama dalam administrasi. Sehingga dari pemaparan diatas administrasi secara tidak langsung berkaitan dengan kepentingan dan keberadaan manusia, yang dimana nantinya akan berperan penting terhadap kehidupan sosial manusia baik ditingkat yang paling rendah hingga yang paling tinggi.

Dari apa yang dijelaskan sebelumnya, beberapa pendapat pakar administrasi, baik dari pakar luar negeri maupun pakar dalam negeri sendiri juga memiliki pendapat atau definisi terhadap apa itu administrasi. Leonard D. White dalam Inu Kencana Syafiiie dkk. (1999), menggambarkan bahwa administrasi merupakan sebuah proses yang ada pada usaha kelompok-kelompok, baik itu berbentuk pemerintah ataupun swasta, baik yang bersifat sipil maupun militer, baik itu dalam skala besar maupun kecil. The Liang Gie (1993:9), menggambarkan administrasi sebagai suatu bentuk rangkaian kegiatan yang dijalankan

oleh sekelompok orang dalam suatu kerjasama atau kesepakatan untuk mencapai tujuan tertentu. Dimock & Dimock (1992:20), menyebutkan bahwa administrasi merupakan sebuah ilmu yang mempelajari apa yang diinginkan oleh rakyat melalui pemerintah, dan bagaimana cara mereka mewujudkannya. Dwight Waldo (1971), menjelaskan administrasi sebagai suatu bentuk upaya yang secara kooperatif serta memiliki tingkat rasionalitas yang tinggi. S.P. Siagian (2004:2), menjelaskan administrasi sebagai suatu proses kerja yang sama antara dua orang manusia atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan..

Dari beberapa gambaran atau definisi terkait administrasi di atas, penulis mencoba menarik kesimpulan terkait definisi administrasi. Adapun yang dimaksud dengan administrasi adalah suatu kegiatan yang tersusun dan terencana antara sekelompok orang untuk mencapai suatu tujuan bersama. Jadi, administrasi merupakan sebuah bentuk kegiatan manusia yang memfokuskan kajian terhadap bagaimana manusia melayani, menjaga, dan mengatur kehidupannya agar berkelanjutan baik bagi dirinya sendiri maupun bagi lingkungan dimana dia berada baik ditingkat yang paling rendah hingga di tingkat yang paling tinggi, dari lingkungan yang kecil sampai lingkungan yang lebih besar.

Pengertian Publik

Kata publik merupakan kata serapan dari bahasa Inggris "public" yang biasa diartikan juga sebagai rakyat, umum, atau masyarakat. Banyak ahli yang mencoba mendefinisikan kata publik, H. George Frederickson dalam Harbani Pasolong (2019), menjelaskan konsep "publik" dalam ke dalam lima perspektif, diantaranya

1. Publik sebagai kelompok kepentingan, yaitu publik dilihat sebagai manifestasi dari interaksi kelompok yang melahirkan kepentingan masyarakat.
2. Publik sebagai pemilih yang rasional, yaitu masyarakat terdiri atas individu- individu yang

berusaha memenuhi kebutuhan dan kepentingan sendiri

3. Publik sebagai perwakilan kepentingan masyarakat, yaitu kepentingan publik diwakili melalui "suara".
4. Publik sebagai konsumen, yaitu konsumen sebenarnya tidak terdiri dari individu-individu yang tidak berhubungan satu sama lain, namun dalam jumlah yang cukup besar mereka menimbulkan tuntutan pelayanan birokrasi. Karena itu posisinya juga dianggap sebagai publik, dan
5. Publik sebagai warga negara, yaitu warga negara dianggap sebagai publik karena partisipasi masyarakat sebagai keikutsertaan warga negara dalam seluruh proses penyelenggaraan pemerintahan dipandang sebagai sesuatu yang paling penting.

Syafie dkk. (1999:18), mengatakan bahwa apa yang dimaksudkan dengan publik adalah sebagai sejumlah orang yang memiliki kecenderungan kesamaan pola berpikir, sikap, tindakan berdasarkan nilai dan norma yang melekat pada diri mereka.

Sehingga dari pendapat di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa yang dimaksud dengan publik adalah sekelompok orang yang memiliki kesamaan persepsi dan pemikiran akan suatu hal disekitar mereka yang melalui satu kesepakatan atau kesepakatan bersama menjadi sebuah kepentingan sehingga seringkali juga dianggap sebagai kelompok kepentingan.

Pengertian Administrasi Publik

Konsep administrasi publik banyak di definisikan oleh beberapa ahli, Jhon M. Pfiffner dan Robert V. Presthus (1960:4), mendefinisikan administrasi publik, sebagai

1. Bentuk implementasi kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan oleh perwakilan politik.
2. Koordinasi baik berupa perorangan maupun kelompok untuk mengimplementasikan kebijakan pemerintah.

3. Kegiatan pelaksanaan kebijakan-kebijakan pemerintah, baik pengkoordinasian dan teknik-teknik terhadap usaha bersama sejumlah orang.

Chandler & Plano dalam Keban (2004:3), menggambarkan bahwa Administrasi Publik merupakan sebuah proses memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola kebijakan publik dimana sumber daya yang ada diorganisir dan dikoordinasikan untuk melaksanakannya. Marshall E. Dimock, Gladys O. Dimock dan Louis W. Koenig (1960), mengatakan bahwa administrasi publik adalah sebarang kegiatan pemerintah untuk melaksanakan kekuasaan politiknya. A. Nigro dan L. Loyd G. Nigro (dalam Pasolong, 2013:8) mendefinisikan administrasi publik sebagai suatu bentuk kerjasama antar kelompok dalam pemerintahan, yang di dalamnya meliputi tiga tingkatan pemerintahan, yaitu : eksekutif, legislatif yang memiliki peranan vital dalam perumusan kebijakan pemerintah, dan merupakan bagian rangkaian proses politik yang memiliki hubungan dengan stakeholder yang ada. Nicholas Henry (1988), menjelaskan administrasi publik sebagai suatu kombinasi antara teori dan praktik pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat terkait kebijakan publik yang tepat guna dan tepat sasaran sesuai kebutuhan masyarakat. David H. Rosenbloom (2005), berpendapat bahwa administrasi publik merupakan suatu cara memanfaatkan gabungan teori dan proses manajemen, politik dan hukum untuk memenuhi agenda pemerintah baik di tingkat legislatif dan eksekutif, dalam rangka kaitannya dengan tugas dan fungsi Pemerintah dalam hal pengaturan dan pelayanan terhadap masyarakat. Dwight Waldo (1971), menggambarkan administrasi publik sebagai sebuah usaha manusia dalam mengelola dan mengorganisasikan sumber daya untuk mencapai tujuan pemerintah.

Felix A. Nigro dan Lloyd G. Nigro dalam Syafie, Tandjung, dan Modeong (1999) menjelaskan administrasi publik sebagai berikut :

- 1) Administrasi Publik adalah suatu bentuk kerjasama antar kelompok dalam pemerintahan.

- 2) Administrasi Publik mencakup tiga bentuk pemerintahan : eksekutif, legislatif dan yudikatif.
- 3) Administrasi Publik memiliki peran penting dalam proses perumusan kebijakan pemerintah, yang dimana juga merupakan bagian dari proses politik.
- 4) Administrasi Publik dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat berhubungan dengan berbagai bentuk kelompok baik yang berupa swasta maupun perorangan.
- 5) Administrasi Publik memiliki perbedaan dengan administrasi privat.

Ruang Lingkup Administrasi Publik

Untuk lebih memahami Konsep dasar Administrasi Publik maka perlu dipelajari juga ruang lingkup administrasi publik, mempelajari ruang lingkup administrasi publik akan memberikan gambaran sekaligus pemahaman terkait apa saja bidang yang menjadi fokus kajian ilmu administrasi publik, batasan-batasan ilmu administrasi publik

Nicholas Henry (1995), memberikan gambaran tentang ruang lingkup administrasi publik, diantaranya : (1) Organisasi publik yang pada prinsipnya berkaitan dengan model organisasi dan perilaku birokrasi, (2) Manajemen publik yang berkaitan dengan ilmu manajemen, evaluasi program, alokasi anggaran dan manajemen sumber daya manusia, serta (3) Implementasi yang berkenaan dengan prinsip kebijakan publik dan implementasinya, privatisasi, administrasi antar lembaga pemerintahan serta etika birokrasi. Nigro dalam Tjokroamidjojo (1978), berpendapat bahwa lingkup administrasi negara adalah hal yang berkenaan dengan perumusan dan penentuan/penetapan kebijakan. Namun seiring berjalannya waktu pemahaman terkait administrasi publik berkembang menjadi adanya penilaian hasil-hasil pelaksanaan sebuah kebijakan.

Inu Kencana Syafie dkk (1999:29), membagi ruang lingkup administrasi publik sebagai berikut:

1. Dalam bidang hubungan, peristiwa dan gejala pemerintahan, diantaranya meliputi: (a) Administrasi pemerintahan di tingkat pusat, (b) Administrasi pemerintahan di tingkat daerah, (c) Administrasi pemerintahan di tingkat kecamatan, (d) Administrasi Pemerintahan di tingkat kelurahan, (e) Administrasi pemerintahan di tingkat desa (f) Administrasi pemerintahan di tingkat kotamadya, (g) Administrasi pemerintahan di tingkat Kota Administratif, (h) Administrasi di tingkat departemen, (i) Administrasi di tingkat non-Departemen.
2. Dalam bidang kekuasaan, diantaranya meliputi: (a) Administrasi politik luar negeri, (b) Administrasi politik dalam negeri, (c) Administrasi partai politik, (d) Administrasi Kebijakan Pemerintah.
3. Dalam bidang peraturan perundang-undangan, diantaranya meliputi: (a) Landasan Idiil, (b) Landasan konstitusional, dan (c) Landasan operasional.
4. Dalam bidang kenegaraan, diantaranya meliputi: (a) Tugas dan kewajiban dari negara, (b) Hak dan kewenangan dari negara, (c) Tipe dan bentuk dari negara, (d) Fungsi dan prinsip dari negara, (e) Unsur-unsur dari negara, (f) Tujuan dari negara, dan (g) Tujuan nasional.
5. Dalam pemikiran hakiki, diantaranya meliputi: (a) Etika administrasi publik, (b) Estetika administrasi publik, (c) Logika administrasi publik, (d) Hakekat Administrasi Publik.
6. Dalam bidang ketatalaksanaan, diantaranya meliputi: (a) Administrasi pembangunan, (b) Administrasi perkantoran, (c) Administrasi kepegawaian, (d) Administrasi kemiliteran, (e) Administrasi kepolisian, (f) Administrasi perpajakan, (g) Administrasi pengadilan, (h) Administrasi perusahaan, mencakup antara lain: (i) Administrasi penjualan, (ii) Administrasi periklanan, (iii) Administrasi pemasaran, (iv) Administrasi perbankan, (v) Administrasi perhotelan, (vi) Administrasi pengangkutan.

Selanjutnya ruang lingkup administrasi publik menurut Keban (2004:10), diantaranya: (1) Kebijakan, (2) Organisasi, (3) Manajemen, (4) Moral dan etika, (5) Lingkungan, dan (6) Akuntabilitas.

Dimock & Dimock (1992:26), membagi setidaknya ada empat komponen dalam administrasi publik, yaitu : (1) Apa yang dilakukan oleh pemerintah: pengaruh kebijakan dan tindakan politis, wewenang, lingkungan kerja pemerintah, penentuan tujuan-tujuan, kebijakan-kebijakan, dan rencana-rencana, (2) Bagaimana pemerintah mengatur organisasi, SDM, dan penganggaran: struktur administrasi. (3) Bagaimana para administrator mewujudkan kerja sama (teamwork). Koordinasi, pembagian wewenang, Sinergi pusat dan pembagiannya, pengawasan, hubungan masyarakat. (4) Bagaimana pemerintah bertanggung jawab mengenai kegiatan pengawasan dalam lembaga eksekutif, dan pengawasan oleh lembaga perwakilan rakyat, yudikatif, dan berbagai lembaga lainnya. Dimock & Dimock (1993-19), juga mengatakan bahwa administrasi publik merupakan administrasi umum yang mempunyai jangkauan yang lebih luas, atau dimaknai juga sebagai sebuah ilmu pengetahuan yang mengkaji bagaimana organisasi dari yang terendah sampai tertinggi dibentuk, digerakkan, dan kemudian dikendalikan.

Perbedaan Administrasi Publik Dengan Administrasi Negara

Administrasi publik dan Administrasi Negara masih menjadi perdebatan baik di kalangan akademisi maupun ahli, banyak pertanyaan yang muncul apakah keduanya merupakan satu rumpun ilmu yang sama? apakah keduanya merupakan ilmu yang berbeda? atau apakah salah satunya merupakan bagian dari ilmu yang berkaitan? Perbedaan antara administrasi publik dan administrasi negara merupakan kajian yang menarik karena dari sini akan dipahami batasan-batasan antara administrasi publik dan administrasi negara.

Di Indonesia ilmu *Public administration* dikenal dengan nomenklatur administrasi publik dan ada juga yang menyebut dengan administrasi negara.

Bintoro Tjokroamitjojo (1995) menggunakan istilah "administrasi negara" untuk menjelaskan ilmu *Public administration*. Sejalan dengan Bintoto Tjokroamidjojo, Sondang P. Siagian (2008) juga menggunakan istilah "administrasi negara" untuk menjelaskan *Public Administration*. Akan tetapi ada beberapa ahli yang fokus dalam kajian *public administration* menggunakan istilah "Administrasi Publik" dalam memaknai ilmu *public administration*, diantaranya adalah Miftah Thoha (2008) dalam bukunya "Ilmu Administrasi Publik Kontemporer". Perbedaan pemahaman ataupun nomenklatur antara Administrasi Publik dengan Administrasi negara khususnya di Indonesia membawa dampak dalam beberapa hal, sebagai contoh ialah penamaan jurusan yang berkaitan juga dengan gelar yang melekat pada lulusan nantinya, ini juga berdampak terhadap rekrutmen, ada penggunaan lulusan administrasi negara ada juga yang mensyaratkan lulusan administrasi publik, seringkali hal tersebut menjadi persoalan dan polemik baik bagi pelamar maupun instansi atau lembaga yang membuka suatu rekrutmen, sebagai contohnya adalah saat rekrutmen BUMN ataupun CPNS, dengan adanya perbedaan antara administrasi publik dan administrasi negara yang berkepanjangan akan membawa kerancuan dalam proses rekrutmen yang berkenaan dengan rumpun ilmu atau bidang tersebut. Kemudian dari perbedaan antara administrasi publik dengan administrasi negara pada tingkatan ahli adalah terbaginya menjadi kubu yang berbeda, contohnya adalah adanya kubu Indonesian Association for Public administration (IAPA) dan kubu Asosiasi Ilmuwan Administrasi Negara (ASIAN).

Dwiyanto dalam Wibowo (2012) berpendapat bahwa locus ilmu Administrasi Negara dianggap tidak relevan lagi. Dwiyanto menyatakan bahwa institusi pemerintah dirasa terlalu sempit untuk locus Ilmu Administrasi Negara karena seiring perjalanannya dinamika terjadi sehingga menuntut adanya pembaharuan dari segi manajemen dan

orientasi. Pratikno (2007) memberikan pendapat yang sejalan dimana negara akan banyak menghadapi pesaing baru yang mampu menjalankan fungsi dan peran negara, terutama dalam bidang pelayanan publik, sehingga monopoli atau absolutisme pelayanan publik yang dilakukan hanya oleh pemerintah akan sedikit mengalami pergeseran.

Kasim dalam Wibowo (2012) berpendapat bahwa sebutan administrasi negara tepat dipilih di Indonesia dengan pertimbangan BUMN termasuk dalam administrasi negara namun di dalamnya tidak termasuk layanan publik yang diselenggarakan oleh swasta. Pendapat Kasim tersebut berdasar pada apa yang dijalankan di Amerika dimana *public administration* tidak fokus pada pemerintah akan tetapi juga kegiatan yang diselenggarakan oleh lembaga di luar negara yang dianggap sebagai *public*.

Sejalan dengan Kasim, Effendi dalam Wibowo (2012) menganggap bahwa nomenklatur yang tepat bagi Indonesia terkait *public administration* adalah administrasi publik. Administrasi publik dipandang cenderung lebih luas. Menurut Thoha dalam Wibowo (2012), pasar secara segi politik bisa diartikan sebagai rakyat atau masyarakat (*public*), sehingga apa yang menjadi kebutuhan publik baik berupa barang dan jasa secara tidak langsung akan menjadi sebuah komoditas, baik secara politik maupun ekonomi. Dari hal tersebut maka peran pemerintah akan semakin berkembang, sehingga administrasi negara secara keilmuan yang memfokuskan kajian pada pemerintah tidak akan mampu mengakomodir atau relevan dengan perkembangan tersebut.

Dwiyanto dalam Wibowo (2012) mengungkapkan ada empat faktor penyebab semakin menurunnya dominasi peran Negara terkait dengan administrasi negara, yaitu: (1) adanya dinamika ekonomi, politik, dan budaya yang secara tidak langsung akan membuat kemampuan pemerintah untuk beradaptasi semakin terbatas dalam memenuhi semua kebutuhan dan kepentingan masyarakat; (2) arus globalisasi yang menuntut adanya daya saing yang tinggi pada berbagai sektor yang secara tidak langsung mengurangi peran negara dengan adanya

debirokratisasi dan deregulasi; (3) adanya demokratisasi secara tidak langsung akan memunculkan semakin banyaknya organisasi berbasis komunitas ataupun kemasyarakatan yang menuntut agar dapat aktif diikutsertakan dalam proses formulasi kebijakan hingga implementasi kebijakan; dan (4) akan munculnya fenomena *hybrid organization* yang merupakan perpaduan antara pemerintah dan *privat sector* atau dikenal juga dengan sektor bisnis. Untuk poin 3 hal ini sudah dapat kita jumpai di Indonesia, dimana saat ini dalam formulasi kebijakan pemerintah mulai merangkul organisasi berbasis komunitas atau masyarakat, memang tidak keseluruhan dalam setiap proses perumusan kebijakan namun ada beberapa yang sudah mengadaptasinya, sebagai contoh untuk penetapan UMR suatu daerah maka akan diikutsertakan asosiasi buruh ataupun organisasi sejenis.

Utomo (2005) menyatakan bahwa telah terjadi pergeseran titik fokus dalam perkembangan dan kajian konsep Ilmu Administrasi Negara dari negara yang semula diposisikan sebagai agen tunggal yang memiliki otoritas untuk memformulasikan serta mengimplementasikan kebijakan publik bergeser menjadi “fasilitator”, atau mungkin hanya sebatas “regulator”. Dengan demikian istilah *public administration* kurang relevan untuk diterjemahkan sebagai administrasi negara akan tetapi lebih tepat apabila diterjemahkan menjadi administrasi publik karena pemaknaan kata 'publik' lebih luas dibandingkan kata 'negara'.

Sedikit berbeda dengan pendapat ahli sebelumnya, Effendi dalam Wibowo (2012) menyatakan bahwa antara administrasi publik dengan administrasi negara tidak memiliki perbedaan secara substansial. Menurut Effendi yang menjadi *core value* dalam memahami *public administration* adalah *goals* dalam *public administration*. Islamy dalam Wibowo (2012) juga memiliki pandangan yang sama dimana tidak ada yang harus dipertentangkan dengan perbedaan tersebut namun yang menjadi penekanan Islamy adalah pengertian publik di sini memiliki dua arti yaitu negara sekaligus warga negara.

Dari penjabaran di atas penulis berusaha memahami dan menarik kesimpulan bahwa perbedaan antara administrasi publik dan administrasi negara dalam konteks pemaknaan *public administration* adalah lebih kepada bagaimana dinamika ilmu tersebut dan bagaimana cakupan ilmu tersebut mampu beradaptasi dengan tuntutan dan perubahan, oleh karenanya melihat dinamika ekonomi, sosial, dan administrasi itu sendiri serta melihat konteks perkembangan administrasi yang ada di Indonesia penulis berpendapat bahwa nomenklatur yang sesuai untuk saat ini adalah Administrasi Publik.

Peran Administrasi Publik

Peran administrasi publik dalam suatu negara sangat vital. Karl Polangi dalam Keban (2004:15) mengatakan bahwa kondisi ekonomi suatu negara sangat tergantung kepada administrasi publik yang ada dalam negara tersebut. Janet V. Denhardt dan Robert B. Denhardt (2003), berpendapat bahwa administrasi publik yang baik dapat diwujudkan melalui pelayanan-pelayanan publik yang prima sehingga dapat menciptakan ekosistem atau rasa demokrasi pada masyarakat.

Dalam kaitanya dengan peran administrasi publik, menurut Thoha (2005:53), administrasi publik saat ini lebih menekankan pada program aksi yang berorientasi pada kepentingan publik. Sehingga administrasi publik benar benar manfaat dan dapat mengakomodir bagi kepentingan publik. Sehingga administrasi publik lebih menekankan kepada pencapaian dari tujuan publik itu sendiri.

Dari pemaparan di atas dapat disimpulkan bahwa peran administrasi publik pada intinya adalah bagaimana cara mencapai tujuan secara efisien dan efektif dengan memperhatikan kepentingan publik yang ingin diakomodir oleh pemerintah.

Daftar Pustaka

- Denhardt, Janet V. dan Denhardt Robert B. (2003). *The New Public Service: Serving, Not Steering*, New York: M.E. Sharepe, Inc.
- Dimock & Dimock, (1989). *Administrasi Negara*. Terjemahan. Jakarta: Erlangga.
- _____, (1992). *Administrasi Negara: Terjemahan*. Jakarta: Rineka Cipta.
- _____, (1993). *Administrasi Negara*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Harbani Pasolong. *Teori Administrasi Publik*. Bandung Alfabeta 2019
- Henry, Nicholas, (1988). *Administrasi Negara*, Diterjemahkan oleh Luciana D. Lontoh. Dari Judul asli "Public Administration and Publik". Jakarta: Rajawali Pers.
- Keban, Yermias T. (2004). *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta: Gava Media
- Pfiffner, John M and Presthus, Robert V. 1960. *Public Administration*. New York : The Ronald Press Company.
- Marshall E. Dimock, Gladys O. Dimock dan Louis W. Koenig, (1960). *Public Administration*, New York: The Ronald Press Company.
- Nicholas Henry, *Public Administration and Public Affairs* (diterjemahkan oleh Luciana D. Lontoh), Rajawali, Jakarta, 1995
- Pasolong, Harbani. 2013. *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta
- Pfiffner, John M and Presthus, Robert V. 1960. *Public Administration*. New York : The Ronald Press Company.
- Rosenbloom David H. & Kravchuk, Robert S, (2005). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in The Public Sector*. New York: Mc Graw Hill.
- Syafi'ie Kencana Inu, dkk. (1999). *Ilmu Administrasi Publik*. Jakarta: Reneka Cipta.

- Siagian, Sondang P. (2004). *Filsafat Administrasi*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Siagian, S. P. (2008). *Filsafat Administrasi (edisi revisi)*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Tjokroamidjojo, Bintoro. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. LP3ES. Jakarta. 1978.
- Tjokroamidjojo, Bintoro. (1995). *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Jakarta: LP3ES
- Tjiptono, Fendy, (1996). *Manajemen Jasa*, Yogyakarta: Andi.
- The Liang Gie, (1993). *Pengertian, Kedudukan dan Perincian Administrasi*. Yogyakarta: Direvisi oleh Sutarto. Liberty.
- Thoha Mifta, (2005). *Birokrasi Politik di Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Toha, Miftah. (2008). *I/mu Administrasi Publik Kontenporer*. Jakarta: Kencana.
- Utomo, Warsito. (2005). *Administrasi publik indonesia di era Demokrasi lokal, Bagaimana Semangat Kompatibilitas Menjiwai Budaya Birokrasi*. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada
- Waldo, Dwight, (1971), *Pengantar Studi Public Administration: Terjemahan*, Cemerlang.
- Wibowo, Agung Tri, (2012), *Perbedaan Administrasi Publik dan Administrasi Negara dalam konteks Indonesia*, FISIP UI

Profil Penulis



Mochamad Rizki Fitrianto, S.AP., M.AP.

Ketertarikan penulis terhadap ilmu administrasi dimulai pada tahun 2011 silam dimana saat itu penulis memilih untuk masuk ke Perguruan Tinggi Universitas Brawijaya dengan memilih Jurusan S1 Administrasi Publik dan berhasil lulus pada tahun 2015. Pada tahun 2017 kemudian Penulis melanjutkan studi S2 di jurusan Administrasi Publik Universitas Brawijaya dengan fokus pada kebijakan publik, penulis menyelesaikan studi S2 di jurusan Administrasi Publik pada tahun 2020.

Penulis memiliki ketertarikan terhadap Administrasi Publik dan Kebijakan Publik. Dan untuk mewujudkan karir pada bidang Administrasi Publik penulis menjalani karir yang berkenaan dengan bidang tersebut, diantaranya sebagai pengajar Universitas Terbuka dan Pendamping Progam Pemberdayaan Masyarakat Kota Kediri. Penulis memiliki harapan melalui buku ini agar dapat memberikan kontribusi positif bagi bidang Administrasi Publik. Penulis pun tidak lupa mengucapkan rasa syukur atas terselesaikannya buku ini dan dukungan dari orang tua dan keluarga.

Email Penulis: rizkimochamad99@gmail.com

TEORI-TEORI ADMINISTRASI PUBLIK

Ayu Lestari, S.Sos., M.A.P
Universitas Madako Tolitoli

Pendahuluan

Pada bab ini administrasi publik dipandang dari berbagai sisi teori, Teori Administrasi publik, teori birokrasi dan teori kepemimpinan yang secara luas berkaitan. Menjawab pertanyaan seperti apa dan bagaimana teori-teori administrasi tersebut. Terlebih lagi, keterkaitan administrasi publik pada pelayanan pemerintah terhadap rakyatnya. Administrasi secara umum merupakan bagian dari proses pada usaha-usaha kelompok, baik pemerintah, swasta, baik sipil maupun militer, baik dalam ukuran kecil maupun besar. Menurut Sondang P. Siagian Administrasi adalah kekeluargaan proses pelaksanaan dari keputusan-keputusan yang telah diambil dan pelaksanaan itu pada umumnya dilakukan oleh dua orang manusia atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Sedangkan Istilah publik berasal dari Bahasa Inggris *public* yang berarti umum, masyarakat atau negara. Apabila *administrasi public* diterjemahkan sebagai administrasi negara, maka kecenderungan pelayanan dan penyelenggaraan pemerintah akan berfokus pada negara.

Teori Administrasi Publik

Definisi teori Administrasi fungsi secara umum yang dilakukan para pimpinan dan asas-asas yang menyusun praktik kepemimpinan yang baik. Salah satu penyumbang utama Teori Administrasi ialah seorang industrial Perancis bernama Henry Fayol. Setiap pemikiran tentang administrasi dan manajemen selalu diawali dari pemikiran Henry Fayol (1841-1925), dan Frederick Winslow Taylor (1856-1916). Henry Fayol disebut sebagai bapak administrasi (father of modern operational management theory), sedangkan Taylor disebut sebagai bapak manajemen ilmiah (Father of scientific management). (Harbani, 2010)

Fayol menggunakan pendekatan berdasarkan atas administrative management (manajemen administrasi), sedangkan Taylor karena pengalamannya mendasarkan analisisnya atas operative management (manajemen operatif). Manajemen administrasi ialah dalam berbagai level kepemimpinan. Sedangkan yang dimaksud operative management ialah pendekatan dari bawah ke atas (bottom Up). Yang menitik beratkan pada efisiensi dan produktivitas para pelaksanaannya yang pada tingkat paling bawah. Dalam prinsipnya Fayol menjelaskan pokok administrasi dapat diterapkan pada berbagai bentuk organisasi. Permasalahan yang dihadapi oleh Fayol ialah bagaimana ia dapat menyelamatkan suatu perusahaan pertambangan yang menghadapi kebangkrutan. Untuk menghadapi masalah kebangkrutan tersebut Fayol mencoba metode-metode pekerjaan dan perencanaan pekerjaan. Kemudian akhirnya sampai kepada kesimpulan yang bersifat ilmiah atas dasar penelitian serta pengalamannya sebagai penanggung jawab dalam perusahaan tersebut. (Harbani, 2010)

Fayol memberikan tiga sumbangan besar bagi pemikiran administrasi dan manajemen yaitu (1) aktivitas organisasi, (2) fungsi atau tugas pimpinan, (3) prinsip-prinsip administrasi atau manajemen.

Fayol juga merumuskan fungsi-fungsi administrasi atau fungsi-fungsi manajemen yaitu Planning, Organizing, Commanding, Coordinating, Controlling (POCCCC). Sedangkan Taylor, merumuskan prinsip-prinsip administrasi dan manajemen yaitu planning, organizing, actuating, controlling (POAC). Sebagai bentuk lanjutan dari hasil pemikirannya tentang administrasi dan Manajemen, dalam rumus 5W 1 H (what, when, where, who, why how).

Prinsip-prinsip Administrasi

Selanjutnya Fayol dalam (Robbins, 1994), mengemukakan prinsip-prinsip administrasi sebanyak 14 yaitu sebagai berikut. (1) Pembagian pekerjaan, menyesuaikan pekerjaan sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing, untuk meningkatkan hasil agar lebih efisien. (2) Wewenang. Pimpinan tertinggi atau Manajer berperan dalam memberikan perintah. (3) Disiplin. Aturan organisasi dibuat untuk membantu tenaga kerja dalam melaksanakan pekerjaannya sesuai standar. (4) Kesatuan komando. Rantai komando yang dilakukan secara vertikal oleh pimpinan dan dilaksanakan oleh bawahan. (5) Kesatuan arah. Keberadaan orang-orang dilingkup organisasi yang sama dengan aktivitas dan tujuan yang sama yang secara terencana dibuat dan diperintahkan oleh manajer. (6) Mengalahkan kepentingan individu untuk kepentingan umum. (7) Pemberian upah. Pembayaran upah, dilakukan sebagai bentuk dorongan untuk pekerja dalam melakukan pekerjaannya dan upah harusnya dibayarkan sesuai dengan beban pekerjaan yang dilakukan. (8) Pemusatan. Secara terpusat dilakukan dalam proses pengambilan keputusan. (9) Rentang kendali. Garis wewenang dari manajemen puncak pada tingkatan di bawahnya merepresentasikan rantai skalar. (10) Tata tertib. Orang-orang yang ditempatkan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan. (11) Keadilan. Manajer tidak membedakan dan membagi berdasarkan kemampuan pekerja. (12) Stabilitas pada jabatan personal. Perputaran yang tinggi merupakan ketidakefisienan. (13) Inisiatif. Tenaga kerja yang

menyertai untuk memulai dan membawa rencana yang akan menggunakan upaya pada tingkat tinggi. (14) Rasa persatuan. Kemampuan personal kesamaan tujuan, kebersamaan meningkatkan rasa persatuan diantara para pekerja.

Kekuatan promosi tim akan tercipta dari keharmonisan dan kesatuan dalam organisasi. Sedangkan menurut Herbert Simon (A, 2004), membagi empat prinsip-prinsip administrasi yang lebih umum: (1) Efisiensi administrasi dapat ditingkatkan melalui suatu spesialisasi tugas di kalangan kelompok, (2) Efisiensi administrasi ditingkatkan dengan anggota kelompok di dalam suatu hirarki yang pasti, (3) Efisiensi administrasi dapat ditingkatkan dengan membatasi jarak pengawasan pada setiap sektor di dalam organisasi sehingga jumlahnya menjadi kecil, (4) Efisiensi administrasi ditingkatkan dengan mengelompokkan pekerjaan, untuk maksud-maksud pengawasan berdasarkan: tujuan, proses, langganan, tempat. Dengan adanya spesialisasi, diharapkan efisiensi administrasi dapat meningkat sejalan dengan peningkatan spesialisasi. Dengan kesatuan komando, administrasi diperkirakan dapat ditingkatkan dengan mengatur anggota organisasi dalam suatu hirarki wewenang yang pasti untuk mempertahankan kesatuan komando. Dengan jarak pengawasan, rantai komando membantu mengurangi bawahan yang melapor langsung kepada pengelolaannya masing-masing dalam jumlah yang kecil, misalnya enam orang.

Dengan pengelompokan pekerjaan, efisiensi administrasi diperkirakan meningkat, dengan mengelompokkan para karyawan menurut (a) tujuan, (b) proses, (c) langganan, dan (d) tempat. Fokus utama teori Administrasi menurut Fayol dalam Adam Kuper & Jessica Kuper (2000:605), adalah penentuan tipe spesialisasi dan hirarki yang paling mengoptimalkan efisiensi organisasi. Teori administrasi dibangun atas empat pilar utama: yaitu pembagian tenaga kerja, proses skala dan fungsional, struktur organisasional dan rentang kendali (span of control).

Teori administrasi menurut William L. Morrow, dalam Ali Mufiz, (2004), sebagai berikut:

1. Teori Deskriptif, adalah teori yang menggambarkan apa yang nyata terjadi dalam sesuatu organisasi dan memberikan postulat mengenai faktor-faktor yang mendorong orang berperilaku. Dalam kaitannya, K. Bailey menyarankan untuk menerapkan disiplin ilmu sosial lain sebagai pandangan, seperti sosiologi, psikologi, sejarah dan ekonomi untuk membantu menganalisis prose-proses setiap tindakan yang dilakukan oleh adminstrator.
2. Teori Perspektif, adalah teori yang menjelaskan perubahan-perubahan dalam arah kebijakan publik, dengan mengeksplorasi keahlian birokrasi. Penekanan teori ini adalah untuk melakukan pembaharuan, melakukan koreksi dan memperbaiki proses pemerintahan.
3. Teori Normatif, ini menjelaskan terkait persoalan birokrasi secara Normatif. Bagaimana peran birokrasi dalam pengembangan kebijakan dan pembangunan politik, atau peran birokrasi harusnya diperjelas, diperluas atau dibatasi. Teori normatif selanjutnya juga akan mencoba untuk menjawab pertanyaan elementer berikut: Apakah administrator publik seharusnya membela dan melindungi kepentingan sendiri, apakah administrator publik seharusnya membuat rencana yang komprehensif untuk menghemat penggunaan sumber-sumber yang ada, dan dapatkah seorang birokrat melakukan lobby (pendekatan) dalam kerangka merancang kebijakan yang dimaksud untuk memecahkan masalah energi.
4. Teori Asumtif, adalah teori yang memfokuskan pada usaha-usaha untuk memperbaiki penyelenggaraan administrasi secara komprehensif. Pencapaian tujuan ini dilakukan melalui proses pemahaman teori asumsi bahwa hakikat manusiawi yang terjadi di lingkungan birokratis.

Kenyataannya, setiap administrator publik memiliki asumsi operasional mengenai hakikat manusiawi dan kesetiaan institusionalnya.

5. Teori Instrumental, adalah teori yang bermaksud untuk melakukan konseptualisasi mengenai cara-cara untuk memperbaiki teknik manajemen, sehingga dapat dibuat sasaran kebijakan secara lebih realistis. Teori ini amat menekankan alat, teknik, dan peluang untuk melaksanakan nilai-nilai yang telah ditentukan.

Hal yang ingin ditonjolkan dalam teori ini adalah bahwa apabila tidak ada kebijakan instrumental, dan sistem tidak memungkinkan pembuatan kebijakan, maka ke lima aspek teori. Teori administrasi menurut (Robbins, 1994) :

- 1) Teori Hubungan Manusia. Teori ini semula dirintis oleh Elton Mayo. Pengembangan teori Mayo didasarkan pada penemuannya selama memimpin proyek Hawthorne yang berada di lingkungan Western Electric Company pada tahun 1927-1932. Dalam pengembangan teorinya, Mayo bermaksud untuk menguji hubungan antara produktivitas dengan lingkungan fisik. Karenanya, rangsangan kenaikan upah tidak memacu pekerja untuk bekerja lebih produktif.
- 2) Teori Pengambilan Keputusan. Para pemikir yang menonjol dalam bidang ini adalah Simon, March, Russell Eckoff, Jay Forrester, Martin Starr dan Kenneth Boulding. Dalam proses pengambilan keputusan para pemikir menyarankan dipergunakannya statistik, model optimasi, model informasi dan simulasi. Di samping itu, dapat juga dimanfaatkan pengetahuan-pengetahuan yang berasal dari *linear programming*, *critical path scheduling*, *inventory models*, *site location models*, serta berbagai bentuk *resource allocation models*. Arti pentingnya pengambilan keputusan terlihat apabila kita berasumsi bahwa yang jadi inti administrasi adalah pengambilan keputusan.

Konsekuensi dari asumsi ini akan berupa pandangan bahwa pengambilan keputusan merupakan titik sentral teori administrasi.

- 3) Teori Perilaku. Teori perilaku sebenarnya bermaksud untuk mengintegrasikan semua pengetahuan mengenai anggota organisasi, struktur dan prosesnya. Sekalipun berorientasi pada efisiensi dan sasaran, tetapi teori ini memahami pentingnya faktor perilaku manusia sebagai alat utama untuk mencapai tujuan. Kontribusi penting yang diberikan oleh teori perilaku ini adalah pemahaman lebih baik mengenai proses-proses administrasi. Selanjutnya sumbangan oleh para ahli perilaku antara lain meliputi pengenalan perubahan organisasi, motivasi dan kepemimpinan, manajemen konflik dan pengorganisasian sasaran individu dengan sasaran organisasi.
- 4) Teori Sistem. Dalam teori ini, organisasi dipandang sebagai suatu sistem yang menampilkan karakteristiknya sebagai penerima masukan (*input absorbers*), pengolah (*processors*), dan penghasil (*output generator*). Disamping itu, organisasi sebagai suatu sistem juga memperlihatkan adanya berbagai macam subsistem (komponen-komponen). Berikutnya kerangka sistem akan menunjukkan dua hal, yaitu: (a) Bahwa perubahan terjadi pada atau dalam salah satu subsistem mengakibatkan perubahan pada subsistem-subsistem lainnya. (b) keterkaitan sistem satu dengan sistem yang lebih besar.
- 5) Teori Kontigensi. Pada awalnya teori ini dipergunakan pada pengembangan struktur organisasi yang dirancang agar secara optimal dapat mengadaptasi teknologi dan lingkungan.

Teori Birokrasi

Menurut Weber (Derman, 2012) definisi birokrasi adalah sebagai suatu daftar atau sejumlah daftar ciri-ciri yang sifat pentingnya yang relatif secara hubungannya satu sama lain telah banyak menimbulkan perdebatan.

Paling mencolok diantara ciri-ciri ini ialah bidang-bidang kompetensi yang jelas batasnya, pelaksanaan tugas-tugas resmi secara terus menerus. Suatu hirarki pengendalian yang teratur dimana kemungkinan untuk naik pangkat memungkinkan dibuatnya suatu karier; pengangkatan dan kenaikan pangkat berdasarkan kriteria kemampuan (termasuk ijazah-ijazah pendidikan, ujian khusus dan prestasi dalam pekerjaan), pembuatan keputusan yang didasarkan atas catatan-catatan tertulis, gaji tetap, pemisahan jabatan dari hak milik pribadi pejabat, dan suatu gaya pengambilan keputusan yang terdiri atas, penerapan aturan-aturan umum pada kasus-kasus individual. Menurut birokrasi yang ideal adalah birokrasi yang rasional sedangkan birokrasi yang tidak ideal adalah birokrasi yang tidak rasional yaitu patologi yang harus dihilangkan. Weber pada dasarnya mengatakan bahwa efisiensi sebagai norma birokrasi. Setiyono, (2004:9), mengatakan bahwa birokrasi adalah merupakan sebuah ruang mesin negara.

Di dalam berisi orang-orang (pejabat) yang digaji dan dipekerjakan oleh negara untuk memberikan nasehat dan melaksanakan kebijakan politik negara. J.B. Kristiadi (1994:93), mengatakan bahwa birokrasi adalah merupakan struktur organisasi di sektor pemerintahan, yang memiliki ruang lingkup tugas-tugas sangat luas serta memerlukan organisasi besar dengan sumber daya manusia yang besar pula jumlahnya. Birokrasi yang dimaksudkan untuk penyelenggaraan bernegara, penyelenggaraan pemerintahan termasuk di dalamnya penyelenggaraan pelayanan umum dan pembangunan, seringkali oleh masyarakat diartikan dalam konotasi yang berbeda.

Birokrasi seolah memberi kesan adanya suatu proses panjang yang berbelit-belit apabila masyarakat akan menyelesaikan suatu urusan dengan aparat pemerintah. G. Kartasapoetra (1994:2), mengatakan birokrasi adalah pelaksanaan perintah-perintah secara organisatoris yang harus dilaksanakan sedemikian rupa sehingga dan secara sepenuhnya pada pelaksanaan pemerintahan melalui instansi-instansi atau kantor-kantor.

Priyo Budi Santoso (1997), mendefinisikan Birokrasi adalah keseluruhan organisasi pemerintah, yang menjalankan tugas-tugas negara dalam berbagai unit organisasi pemerintah di bawah departemen dan lembaga-lembaga non-departemen, baik di pusat maupun di daerah, seperti ditingkat provinsi, kabupaten, kecamatan, maupun desa atau kelurahan.

Birokrasi mempunyai berapa makna yaitu:

1. Birokrasi sebagai salah satu bentuk organisasi. Sebagai bentuk organisasi, birokrasi cocok untuk melaksanakan dan menjalankan jenis pekerjaan yang terikat pada peraturan yang bersifat prosedural, artinya volume pekerjaan besar akan tetapi sejenis dan bersifat berulang, dan pekerjaan yang memerlukan keadilan merata dan stabil.
2. Birokrasi sebagai suatu sistem, yang artinya adalah suatu sistem kerja yang berdasar atas hubungan kerjasama antara jabatan (pejabat) secara langsung terhadap masalah dan secara formal.
3. Birokrasi sebagai bentuk kerja yang tersistem, dan kaku, karena cara bekerjanya seperti mesin, ditambah dengan disiplin kerja yang ketat dan tidak menyimpang dari apa yang diperintahkan oleh atasan atau berdasarkan peraturan yang telah ditetapkan. Berdasarkan definisi birokrasi di atas, maka dapat dikatakan bahwa Birokrasi adalah merupakan organisasi berbentuk lembaga pemerintah yang menjalankan tugas pelayanan pemerintahan secara keseluruhan di tingkat pusat maupun daerah secara sistematis.

Birokrasi pemerintahan dalam proses, para pejabat menjalankan fungsinya dan peran dengan menggunakan kekuasaan yaitu: jabatan, kewenangan dan legitimasi untuk mewujudkan pemerintahan yang efisien dan efektif, dengan objek pemerintahan masa kini. Dengan konsepsi masyarakat modern menurut Weber birokrasi dipandang sebagai organisasi yang rasional, instrumen kekuasaan yang paling utama dan ideal dalam rangka

penyelenggaraan pemerintahan yang efisien dan efektif. (Dwiyanto, 2014).

Mengarahkan analisisnya dengan birokrasi yang rasional dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas. Kenyataan empirik menunjukkan bahwa konsep birokrasi yang dipergunakan di Indonesia mengalami kendala-kendala yang terdapat pada birokrasi administrasi publik, pelaksanaan pembangunan berlangsung demikian lamban atau mengalami banyak kegagalan, karena para birokrat dan lembaga usaha swasta ataupun masyarakat sendiri dapat dikatakan masih terjangkiti penyakit inefisiensi, dalam prosesnya birokrasi berjalan menyesuaikan dengan kondisi pendanaan yang direncanakan, yang seharusnya mereka bagian dari proses penyesuaian dengan tata nilai baru administrasi publik yaitu pelayanan yang efisien kepada pelanggan. Dvorin Eugene P. & Simmons, Robert H. (A, 2004) mengatakan bahwa birokrasi merupakan tempat penyimpanan suatu kepercayaan masyarakat umum yang khas dan unik bahkan meski birokrasi pemerintahan itu dipandang sebagai pejabat yang dapat disuap. Hal inilah Dvorin Eugene P. & Simmons, Robert H. (2000:40), menyebutnya sebagai penyakit sosial yang diberikan nama "bureusis". Sedangkan Warsito Utomo (2006), menyebut penyakit birokrasi sebagai "penyakit bureaunomia". Penyakit ini mempengaruhi pelaksanaan teknis operasional pemerintahan, tetapi lebih berpengaruh pada derajat tingkat kebijakan pemerintah atau formulasi kebijakan pemerintah. Menurut beliau bureaunomia dilakukan oleh kekuatan politik praktis untuk juga mempengaruhi birokrasi pemerintahan di dalam melayani masyarakat (Harbani, 2010). Bureaunomia menanamkan pengaruhnya di dalam birokrasi pemerintahan dengan mendudukkan orang-orang partai yang bukan birokrat profesional di dalam jajaran birokrasi atau memberikan *privilege* pada aparat birokrasi yang berafiliasi dengan kekuatan partainya. Salah satu upaya pemerintah dalam menghilangkan penyakit inefisiensi adalah dengan memaksimalkan proses perekrutan yang secara transparan dan akuntabel di setiap tahapnya.

Teori Administrasi sebagai Teori Politik

Karya yang berkembang perlunya sebuah teori birokrasi politik adalah dari Dwight Waldo *The administrasi negara* (1948). Yaitu:

1. Melakukan kritik terhadap penelitian sudah ada dengan argumentasi bahwa keilmuan administrasi publik berkisar pada seperangkat inti keyakinan bahwa secara kumulatif berfungsi untuk membantu perkembangan teoritis. Mempercayai bahwa antara efisiensi dan demokrasi sejalan, kemudian harus membagi secara nyata antara pengambilan keputusan dan pelaksana, karena tujuan ilmu administrasi memaksimalkan efisiensi.
2. Kedua keilmuan administrasi digerakkan oleh filosofi politik tertentu. Dalam arti administrasi dan politik saling berdampingan dalam alur proses terjadinya.

Paradigma politik birokrasi dituangkan oleh Graham Allison (1971) dalam karyanya “*Essence of decision*”, yang direvisi bersama Morton Halperin (1972), fokusnya pada *essence of decision* yang menjadi usaha pertama secara serius dan komprehensif membangun kerangka kerja tawar-menawar dan negosiasi dalam pengambilan keputusan. Melalui pertanyaan besar tentang pemicu utama dari kebijakan demokratis yakni *why do governments do what they do? In other words, how is policy made, and who determines or influence it?* Allison memberikan jawaban melalui tiga model teoritisasi. Ketiga model teoritisasi Allison meliputi:

- 1) Pertama, model *the actor rational* (model aktor rasional) atau Model I (*the classical model*). Model I ini menjelaskan bahwa keputusan pemerintah dipahami sebagai hasil dari *single actor* dalam membuat keputusan untuk kepentingan strategis mereka sendiri.
- 2) Kedua, model yang didasari oleh paradigma proses organisasional (*the organizational process paradigm*) atau Model II. Model II ini mengakui bahwa terdapat berbagai aktor yang harus terlibat dalam pengambilan

keputusan, dan proses pengambilan keputusan sangat terstruktur melalui standart operational procedural (SOP) yang disepakati.

- 3) Ketiga, model politik birokrasi (*the bureaucratic politics paradigm*) atau Model III. Model politik birokrasi atau paradigma politik birokrasi Allison ini didasari oleh beberapa asumsi, antara lain:
 1. Cabang eksekutif terbentuk dari bermacam-macam organisasi dan individu, yang masing-masing memiliki sasaran dan agenda yang berbeda-beda, serta aktor-aktor tersebut membawa isu-isu tertentu yang menarik perhatian dengan motivasi dan kepentingan masing-masing;
 2. Tidak ada aktor dalam cabang eksekutif tersebut yang mampu bertindak sendiri-sendiri atau sepihak;
 3. Keputusan akhir adalah akibat dari politik (*political resultant*) dengan kata lain apa yang diputuskan pemerintah adalah hasil dari proses tawar-menawar atau kompromi dari proses politik; dan
 4. Terdapat perbedaan antara *policy-making* dengan pelaksanaannya.

Keterkaitan antara kedua hal itu sangat erat, peran pentingnya sebagai pembuat keputusan dan pelaksana baik sebagai dalam lingkup yang besar maupun kecil, aktor-aktor tersebut secara terstruktur mengasosiasikan diri sebagai bagian penting dalam proses administrasi publik, sementara bagian lainnya masuk dalam berbagai organisasi dengan agenda dan sasaran yang berbeda, dengan kepentingannya masing-masing.

Teori Kepemimpinan

Warren Bennis (1998:71), mengatakan bahwa pemimpin adalah orang yang paling berorientasi hasil di dunia, dan kepastian dengan hasil ini hanya positif kalau seseorang mengetahui apa yang diinginkannya. Henry Pratt Fairchild (1960), pemimpin dalam arti yang luas adalah "seseorang yang memimpin, dengan jalan memprakarsai

tingkah laku sosial dengan mengatur, menunjukkan, mengorganisasikan atau mengontrol usaha (upaya) orang lain atau melalui prestise, kekuasaan atau posisi". Kouzes (2004:17), mengatakan bahwa pemimpin adalah pionir sebagai orang yang bersedia melangkah ke dalam situasi yang tidak diketahui. (Kartono, 2006), pemimpin adalah seorang pribadi yang memiliki superioritas tertentu, sehingga dia memiliki kewibawaan dan kekuasaan untuk menggerakkan orang lain melakukan usaha bersama guna mencapai sasaran tertentu. (Rivai Veitzhal, 2013), pemimpin adalah anggota dari suatu kumpulan yang diberi kedudukan tertentu dan diharapkan dapat bertindak sesuai kedudukannya. Seorang pemimpin adalah juga seseorang dalam suatu perkumpulan yang diharapkan dapat menggunakan pengaruhnya untuk mewujudkan dan mencapai tujuan kelompok. Haryono Sudriamunawar (2006:1), pemimpin adalah seseorang yang memiliki kecakapan tertentu yang dapat mempengaruhi para pengikutnya untuk melakukan kerja sama ke arah pencapaian tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. B.H. Raven dalam Wirjana (2006:4), mengatakan bahwa pemimpin adalah "seorang yang menduduki suatu posisi di kelompok, mempengaruhi orang-orang dalam kelompok itu sesuai dengan ekspektasi peran dan posisi tersebut dan mengkoordinasi serta mengarahkan kelompok untuk mempertahankan diri serta mencapai tujuannya". (Syafie Kencana Inu, 2010) mengatakan bahwa pemimpin adalah orang yang mempengaruhi pihak lain melalui proses kewibawaan komunikasi sehingga orang lain tersebut bertindak sesuatu dalam mencapai tujuan tertentu. Sedangkan Nawawi (2004:9), mengatakan bahwa pemimpin adalah orang yang memimpin. Dari berbagai definisi pemimpin tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa pemimpin adalah orang yang mempunyai kemampuan untuk mempengaruhi orang lain dalam rangka pencapaian tujuan tertentu.

Dalam menjelaskan konsep pemimpin dan kepemimpinan, maka perlu pula memberikan definisi konsep-konsep yang erat kaitannya dengan kepemimpinan sebagai berikut (Harbani, 2010).

1. Kekuasaan adalah kewenangan untuk bertindak bagi pemimpin dalam menggerakkan orang lain agar menerima dengan ikhlas kehendaknya. Stoner (1996:161), mengatakan kekuasaan adalah kemampuan untuk menggunakan pengaruh, artinya kemampuan untuk mengubah sikap atau tingkah laku individu atau kelompok. Stoner menyebut sumber-sumber kekuasaan, yaitu:
 - 1) Kekuasaan menghargai, yaitu kekuasaan yang diperoleh dari fakta bahwa seseorang dikenal sebagai pemberi pengaruh, mempunyai kemampuan untuk memberi imbalan orang lain, dikenal sebagai orang yang dipengaruhi, untuk melaksanakan perintah, yang mungkin dinyatakan atau tersirat.
 - 2) Kekuasaan memaksa adalah sisi negatif dari kekuasaan memberi penghargaan, berdasarkan kepada kemampuan pemberi pengaruh untuk menghukum orang yang dipengaruhi.
 - 3) Kekuasaan sah atau kekuasaan formal adalah kekuasaan yang ada ketika seorang bawahan atau orang yang dipengaruhi mengakui bahwa pemberi pengaruh "berhak" atau secara hukum boleh menggunakan pengaruh dalam kaitan tertentu.
 - 4) Kekuasaan keahlian adalah berdasarkan pada keyakinan atau pengertian bahwa pemberi pengaruh mempunyai pengetahuan spesifik atau kepakaran relevan yang tidak dimiliki oleh orang yang dipengaruhi.
 - 5) Kekuasaan rujukan adalah kekuasaan berdasarkan pada keinginan dari orang yang dipengaruhi untuk menjadi seperti atau menyamakan dirinya dengan pemberi pengaruh.
2. Kredibilitas adalah fondasi kepemimpinan Kouzes (2004:25). Menurut Kouzes tanpa kredibilitas anda tak dapat pemimpin, karena dengan kredibilitas para pemimpin mendapatkan kepercayaan dan keyakinan.

Kredibilitas berakar dari masa lalu dan berhubungan dengan reputasi.

Sedangkan yang dimaksud reputasi menurut Kouzes adalah jaminan manusia karena masa lalunya yang baik.

3. Integritas menurut Maxwell (1995:37), adalah faktor kepemimpinan yang paling penting. Maxwell menyatakan bahwa dengan integritas kepemimpinan menjadi lengkap, merupakan kesatuan dari perkataan dengan perbuatan. Integritas adalah apa diri kita yang sesungguhnya, atau dengan kata lain integritas bukan apa yang kita lakukan tetapi lebih banyak siapa diri kita, karena dengan integritas dapat membangun kepercayaan.
4. Kedudukan menurut Tulus (1995:24), adalah sekumpulan tugas, tanggung jawab dan wewenang seseorang.
5. Jabatan adalah pekerjaan yang telah melembaga dalam suatu instansi atau telah membudaya dalam masyarakat. Jabatan mencakup tanggung jawab dan wewenang.
6. Wewenang (*authority*) menurut Stoner (1996:41), adalah suatu bentuk kekuasaan, seringkali dipergunakan secara lebih luas untuk menunjuk kemampuan manusia menggunakan kekuasaan sebagai hasil dari ciri-ciri seperti pengetahuan atau gelar.
7. Tanggung Jawab adalah hal yang menjadi keharusan pemegang jawaban untuk: (1) menerima diri sebagai penyebab utama mengenai suatu kejadian, baik atau buruk, benar atau salah. (2) menerima diri untuk dibenarkan atau disalahkan mengenai suatu kejadian. (3) menerima hukuman jika salah melakukan sesuatu, (4) memberi jawaban dan penjelasan dalam hal tertentu.
8. Kewibawaan adalah berbagai kelebihan yang dimiliki oleh seseorang sehingga orang lain dapat mematuhi

kehendaknya tanpa tekanan dalam melakukan kegiatan untuk mencapai tujuan.

9. Kemampuan adalah totalitas kekuatan yang dimiliki oleh seseorang untuk melakukan suatu kegiatan untuk mencapai tujuan.
10. Pengaruh (*influence*) menurut Stoner (1996:161), adalah tindakan atau contoh tingkah laku yang menyebabkan perubahan sikap atau tingkah laku orang atau kelompok lain.
11. Pemerintahan, menurut Pamudji (1989:23), adalah perbuatan (cara, hal urusan dan sebagainya). Pemerintah adalah kekuasaan memerintah suatu negara (daerah) atau badan yang tertinggi yang memerintah sesuatu negara.

Sedangkan Perintah adalah perkataan yang bermaksud menyuruh melakukan sesuatu. Syarat-syarat kepemimpinan (Kartono, 2006), mengatakan bahwa persyaratan kepemimpinan itu harus selalu dikaitkan dengan tiga hal penting, yaitu: (1) Kekuasaan, yaitu otoritas dan legalitas yang memberikan kewenangan kepada pemimpin guna mempengaruhi dan menggerakkan bawahan untuk berbuat sesuatu, (2) kelebihan, keunggulan, keutamaan sehingga orang mampu mengatur orang lain, sehingga orang tersebut patuh pada pemimpin, dan bersedia melakukan perbuatan-perbuatan tertentu. (3) kemampuan, yaitu segala daya, kesanggupan, kekuatan dan kecakapan/keterampilan teknis maupun sosial yang dianggap melebihi dari kemampuan anggota biasa. Stogdill dalam mengatakan bahwa pemimpin harus memiliki beberapa kelebihan, yaitu: (1) kapasitas, yaitu kecerdasan, kewaspadaan, kemampuan berbicara atau *verbal facility*, keaslian, dan kemampuan menilai. (2) Prestasi atau *achievement*, yaitu gelar keserjanaan, ilmu pengetahuan perolehan dalam olah raga dan atletik dan lain-lain. (3) Tanggung jawab, yaitu mandiri, berinisiatif, tekun, ulet percaya diri, agresif, dan punya hasrat untuk unggul. (4) Partisipasi, yaitu aktif, memiliki sosiabilitas tinggi, mampu bergaul, kooperatif atau suka bekerja

sama, mudah menyesuaikan diri, punya rasa humor. (5) status, yaitu memiliki kedudukan sosial-ekonomi yang cukup tinggi, populer, dan tenar (Harbani, 2010).

Daftar Pustaka

- A, S. H. (2004). *Administrative Behavior (Perilaku Administrasi) Suatu Studi Tentang Proses Pengambilan Keputusan dalam Organisasi Administrasi*. Bumi Aksara.
<https://onsearch.id/Record/IOS3379.slims-464/Description>
- Derman, J. (2012). Max Weber in Politics and Social Thought. In *Max Weber in Politics and Social Thought*.
<https://doi.org/10.1017/cbo9781139198899>
- Dwiyanto, A. (2014). Penilaian Kinerja Organisasi Pelayanan Publik. *Jurnal Kebijakan Publik*, 5.
- Harbani, P. (2010). Teori Administrasi Negara. *Alfabeta Bandung*.
- Kartono, K. (2006). Kepemimpinan dan Kepemimpinan. *Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada*.
- Rivai Veitzhal. (2013). Manajemen Sumber Daya Manusia. In *manajemen sumber daya manusia untuk perusahaan dari teori ke praktik*.
- Robbins, S. P. (1994). Teori Organisasi: struktur, Desain dan Aplikasi. In *Jakarta: Arcan* (Vol. 1).
- Syafie Kencana Inu. (2010). *Ilmu Administrasi Publik*.

Profil Penulis



Ayu Lestari, S.Sos., M.A.P

Penulis merupakan salah satu Staf Dosen Universitas Madako Tolitoli, Lahir di tolitoli tanggal 28 maret 1992. Dosen tetap pada Program Studi ilmu administrasinegara Fakultas ilmu sosial dan ilmu politik, Universitas Madako Tolitoli dengan jabatan lektor. Menyelesaikan pendidikan S1 dan S2 pada Jurusan ilmu administrasi negara. Pengalaman mengajar mata kuliah Perilaku organisasi, organisasi dan manajemen, pelayanan sektor publik, dan manajemen organisasi pemerintahan. Selain aktif mengajar penulis pun aktif sebagai peneliti dibidang kepakarannya tersebut. Untuk mengisi waktu luang penulis juga menulis sesuai dengan disiplin ilmu yang dimiliki oleh penulis yaitu di bidang administrasi public.

Email Penulis: ayulestari@umada.ac.id

SARANA-SARANA ADMINISTRASI PUBLIK

Dr. Nanda Dwi Rizkia, SH, MH, CPA, CPM, CPA.rb
Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Dharma Andigha, Bogor

Latar Belakang

Menurut kenyataannya, manusia yang diciptakan di bumi ini tidak dapat bekerja sendiri dalam rangka memenuhi kebutuhan sendiri dan pasti memerlukan bantuan orang lain. Selain itu, tidak ada manusia yang hidup ini tanpa mempunyai tujuan atau dengan kata lain semua manusia hidup pasti mempunyai tujuan hidup. Bentuk maupun macam tujuan manusia itu bermacam-macam, dimulai dari yang sangat sederhana sampai yang sangat kompleks, dari yang sangat ringan sampai yang sangat berat. Semua yang diinginkan atau yang ditujukan oleh manusia, menurut kenyataannya selalu diharapkan agar tujuan tersebut dapat dicapai. Karena tujuan manusia pada umumnya tidak hanya satu tapi banyak dan kemampuan manusia ada batasnya maka dia tidak dapat memenuhi sendiri kebutuhannya tersebut sehingga memerlukan bantuan dari orang lain baik satu orang maupun dapat lebih dari satu orang.¹

Karena keterbatasan yang dimiliki manusia baik keterbatasan fisik, waktu, sarana maupun pengetahuan maka ada kemungkinan dalam bidang tertentu manusia dapat melakukannya sendiri tetapi dalam bidang lainnya

¹ Atmosudirdjo, S. Prajudi. Dasar-dasar Ilmu Administrasi. Jakarta: Sari Pustaka Ilmu Adminstrasi. 1980, hlm.33

dia tidak berdaya. Dengan kondisi seperti itu di mana manusia saling membutuhkan maka manusia mempunyai kesadaran untuk selalu saling membantu dan tolong-menolong dalam mencapai tujuannya masing-masing. Untuk mencapai hal tersebut maka muncullah usaha kerja sama untuk memudahkan tujuan yang diinginkan oleh setiap manusia. Sebagai contoh, kalau kita selidiki dan teliti maka apa yang sekarang sedang kita pakai, seperti celana, baju, sepatu, sapu tangan, sisir, sabun tentu tidak dibuat oleh kita sendiri. Mungkin kita dapat membuat baju, tapi bahan atau kainnya tetap yang membuat orang lain. Atau ditelusuri lebih jauh, mungkin kita dapat merajut atau membuat kain yang ditenun dari kapas, dan kapasnya diambil dari pohon kapas yang tumbuh di sekeliling kita. Tapi untuk merajut atau menenun sampai menjadi kain tetap memerlukan alat atau sarana yang dibuat oleh orang lain, seperti jarumnya atau alat tenun itu sendiri. Dengan demikian, barang-barang tersebut tidak kita buat, tetapi kita ambil atau lebih tepatnya kita beli karena kita tidak membuatnya sendiri. Begitu pula dengan apa yang dipakai oleh saudara-saudara kita, teman-teman kita atau tetangga-tetangga kita. Apabila pengamatan atau penyelidikan kita perluas maka ternyata barang-barang yang ada di dalam rumah kita hampir semuanya dibuat oleh orang lain, tidak dibuat oleh kita sendiri. Kita sebagai manusia mempunyai keterbatasan untuk memenuhi seluruh kebutuhan hidup kita. Contoh-contoh tersebut menunjukkan kepada kita bahwa banyak kebutuhan hidup manusia diperoleh melalui kegiatan atau pekerjaan yang dilakukan oleh orang lain. Dengan kata lain, manusia memerlukan kerja sama dalam memenuhi segala macam kebutuhan hidupnya.²

Oleh karena itu, di dalam hidup manusia di dunia ini maka akan ada selalu gejala yang senantiasa nampak dari waktu ke waktu, yaitu adanya manusia-manusia yang saling bekerja sama dalam rangka mencapai sesuatu tujuan. Gejala ini membentuk suatu pengertian mengenai

² Dimock, M.E., Dimock, G. O & Fox, D.M, Administrasi Negara. Jakarta: Penerbit Erlangga.1986, hlm.90

administrasi. Apabila sejumlah orang bersama-sama secara berkelompok hendak bekerja sama untuk mencapai suatu tujuan tertentu maka diperlukan adanya penataan dari usaha kerja sama tersebut. Segenap rangkaian kegiatan penataan di dalam usaha kerja sama tersebut dapat dikemukakan dengan satu istilah, yaitu administrasi. Dengan demikian, administrasi berarti suatu kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang tertentu yang bekerja sama secara teratur untuk mencapai tujuan tertentu. Kegiatan atau pekerjaan yang hanya dilakukan oleh seorang secara sendirian untuk mencapai tujuannya sendiri tentulah tidak dinamakan administrasi. Selain itu, pekerjaan yang dilakukan oleh banyak orang secara bersama-sama, tapi dilakukan secara tidak teratur, tidak terencana, serta sembarangan tidak dapat dikatakan administrasi. Kegiatan yang tidak bertujuan juga tidak dapat mengakibatkan suatu kegiatan yang disebut administrasi. Tidak semua kegiatan kerja sama juga disebut dengan administrasi. Hanya kegiatan yang berbentuk atau bercorak penataan dari usaha kerja sama sekelompok orang itulah yang disebut dengan administrasi.

Dalam praktik kesehariannya, masyarakat mengenal istilah administrasi baik sewaktu berhubungan dengan instansi pemerintah atau swasta. Contoh, apabila ada penduduk di suatu desa yang bertambah jumlah anggota keluarganya karena adanya kelahiran baru maka dia harus berurusan dengan pemerintah terutama pemerintah desa dengan cara mendaftarkan anak yang baru lahir tersebut dalam Kartu Keluarga (KK) sehingga anak yang baru lahir tersebut tercatat sebagai warga atau penduduk baru dalam desa tersebut. Kartu Keluarga tersebut ia minta di kantor kelurahan. Oleh petugas kantor kelurahan, warga desa tersebut dikenalkan dengan istilah administrasi dalam hubungannya dengan permintaan biaya administrasi oleh petugas kantor, sebagai ganti biaya pembuatan Kartu Keluarga tersebut. Tidak hanya kantor kelurahan sebagai instansi pemerintah yang mengurus warganya, ada instansi pemerintah lainnya yang melayani warga negara yang menyangkut bidang administrasi seperti orang yang akan mengurus

akte pernikahan di Kantor Urusan Agama (KUA), orang yang akan mengajukan kredit ke Bank Pemerintah, orang yang akan membayar pajak di Kantor Pajak, dan lain sebagainya. Mereka mengenal istilah administrasi di kantor pemerintah tersebut dan jika mereka baru pertama kali berurusan dengan kantor pemerintah dan sebelumnya belum pernah mengenai istilah administrasi maka mereka terpaksa berkenalan dengan istilah administrasi tersebut. Lambat laun seiring berjalannya waktu serta tugas pemerintah dalam melayani masyarakatnya, istilah administrasi menjadi populer dan terbiasa dalam masyarakat.³

Dengan semakin dikenalnya istilah administrasi oleh masyarakat Indonesia, muncul masalah-masalah baru terutama menyangkut apakah istilah yang sudah terlanjur diketahui dan dikenal itu memberikan pengertian yang tepat sesuai dengan kaidah yang ada? Dengan kata lain, apakah istilah administrasi mempunyai kesamaan persepsi di antara mereka yang mengetahuinya? Dengan melihat perkembangan bidang administrasi maka kemungkinan besar jawabannya dari masalah ini adalah belum adanya kesepakatan dan kesamaan persepsi mengenai istilah administrasi. Kalau seandainya ada maka ada dua hal yang terjadi, yaitu dilihat dari penggunaannya dan bidang kajian administrasi. Aspek yang pertama adalah adanya kesamaan pengertian itu hanya diketahui secara terbatas hanya oleh orang-orang yang terlibat dalam penggunaan istilah administrasi tersebut, misalnya terutama oleh aparatur pemerintah. Sedangkan aspek lainnya adalah kesamaan pengertian itu hanya terbatas pada pengertian sempit, yaitu administrasi dinilai sebagai kegiatan-kegiatan yang berhubungan dengan pekerjaan kertas, pekerjaan tulis-menulis, korespondensi, dokumentasi atau pembayaran. Kegiatan-kegiatan atau pekerjaan-pekerjaan, seperti pembuatan surat keterangan, penandatanganan surat, pengiriman surat, penyimpanan dokumen, pembayaran oleh kasir, pekerjaan yang berhubungan dengan kertas (paper work)

³ Handayani, Soewarno. Pengantar Ilmu Administrasi. Jakarta: Universitas Terbuka, 2004, hlm.192

atau pekerjaan tulis menulis (clerical work) saja, amatlah berbeda dengan kegiatan yang dihasilkan dan dikembangkan oleh sarjanasarjana administrasi baik semenjak Henry Fayol maupun sampai sekarang ini. Administrasi tidak sekadar pekerjaan-pekerjaan membuat surat, mengirim surat, menyimpan dokumen, membayar rekening, dan pekerjaan ketik-mengetik saja, melainkan segenap kegiatan penataan atau pengaturan yang dilakukan untuk menata dan menjalin kerja sama yang dilakukan oleh sekelompok orang untuk mencapai tujuan tertentu itu. Kegiatan seperti itu akan mencakup aspek-aspek seperti pengaturan atau pembagian pekerjaan serta orang-orang yang akan mengerjakan pekerjaan tersebut, merencanakan serta melaksanakan kegiatan, memimpin serta mengatur pegawai beserta sarana dan prasarana yang dimiliki, mengelola bidang kepegawaian, mengelola keuangan, perbekalan, serta perlengkapan lainnya sampai dengan usaha untuk menjalin kerja sama dengan orang lain secara baik atau membina hubungan yang di antara orang-orang yang bekerja dalam suatu kelompok dengan lingkungan kerjanya. Kegiatan yang sangat luas tersebut dapat dilihat apabila administrasi dijabarkan dalam unsur-unsur yang ada di dalamnya. Dengan demikian, pengertian administrasi secara utuh akan dapat lebih diketahui dan dipahami secara teratur dan konsisten.⁴

Istilah administrasi dalam kenyataan sehari-hari mempunyai berbagai macam pengertian atau makna, sesuai dengan fokus, kepentingan dan latar belakang dari pembuat definisi. Lihat contoh sebagai berikut: Ketika seorang anggota masyarakat akan membayar biaya pembuatan Surat Ijin Mengemudi (SIM) di Kantor Polisi, seorang anggota polisi mengatakan: “Silakan Saudara mengurus dan membayar sendiri biaya pembuatan SIM di Bagian Administrasi” sehingga kemudian banyak orang berbondong-bondong datang ke “Bagian Administrasi”. Dalam hal ini, administrasi dapat dikaitkan dengan suatu unit organisasi. Contoh lain: Ketika seseorang sedang

⁴ Agustino, L. Politik dan Kebijakan Publik. AIPI Bandung –Puslit KP2W.2006, hlm.38

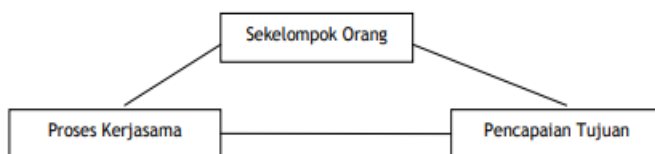
mengurus Surat Keterangan Berkelakuan Baik di Kantor Polisi dia menanyakan kepada petugas” Berapa biaya administrasinya pak? Dalam pengertian ini maka administrasi dapat dihubungkan dengan biaya yang harus dikeluarkan. Contoh lainnya, ketika seseorang mengurus pembayaran di kantor PLN dan terdapat antrian yang panjang sehingga pelayanan menjadi lama, kemudian orang tersebut berkomentar: “Wah payah, administrasinya kacau dan semrawut”. Maka dalam hal ini administrasi dapat dikaitkan dengan kekacauan yang terjadi. Untuk lebih menambah pemahaman Saudara mengenai makna dan arti administrasi maka pernah di suatu surat kabar terpampang berita besar yang menyatakan bahwa “Administrasi Bush” sedang merencanakan untuk menyerang Afghanistan. Sedangkan dalam aspek lain terdapat tulisan di dekat sebuah kantor pemerintah: “Seminar Sehari Administrasi Pembangunan” Beberapa contoh ini menunjukkan berbagai ragam istilah yang digunakan berkaitan dengan administrasi. Istilah-istilah “Bagian Administrasi”, “biaya administrasi”, “administrasinya kacau dan semrawut”, Administrasi Bush”, “Administrasi Pembangunan” semuanya adalah benar, sesuai dengan konteksnya karena memang istilah administrasi mempunyai berbagai macam pengertian.⁵

Pada dasarnya seseorang mempunyai kebutuhan yang bersifat jamak, yaitu kebutuhan lebih dari satu macam. Namun demikian, tidak semua tujuan tersebut dapat dicapai manusia seorang diri, terutama kebutuhan yang sangat sulit atau berat yang biasanya terletak diluar kemampuan seseorang untuk mencapainya seorang diri. Oleh karena itu, untuk mencapai tujuan yang diinginkan, ada keharusan bagi seseorang untuk meminta bantuan orang lain atau bersama-sama dengan orang lain mengusahakan agar kebutuhan serta tujuan yang diinginkan tersebut dapat tercapai. Karena kebutuhan yang akan dicapai tersebut melibatkan orang lain maka terjadilah suatu proses kerja sama. Sehingga di dalam kehidupan ini akan muncul suatu proses kegiatan yang

⁵ Hardiyansyah, Kualitas Pelayanan Publik; Konsep, Dimensi, Indikator dan Implementasinya, Gava Media, Yogyakarta.2011, hlm.78

dilakukan oleh manusia yang secara teratur dilakukan untuk mencapai tujuannya.

1. Menurut The Liang Gie (1993), administrasi adalah segenap rangkaian kegiatan penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam kerja sama mencapai tujuan tertentu. Dengan demikian, dalam rangkaian kegiatan yang digolongkan ke dalam administrasi mencakup adanya karakteristik atau ciri-ciri sebagai berikut:
 - a. dilakukan oleh sekelompok orang (dua orang atau lebih) secara rasional;
 - b. administrasi merupakan suatu proses kerja sama;
 - c. dilaksanakan dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Rangkaian kegiatan administrasi seperti tersebut di atas dapat dibuat dalam suatu bagan sebagai berikut:



Sumber: Ali Mufiz (2004). Pengantar Ilmu Administrasi.

Gambar 1.1.
Bagan Karakteristik Administrasi

Tiga karakteristik atau ciri-ciri tersebut berkaitan erat satu dengan lainnya dan terpadu sehingga jika salah satunya tidak ada maka kegiatan tersebut tidak dapat disebut sebagai administrasi.⁶

2. Definisi administrasi yang berasal dari bahasa Belanda mempunyai arti sebagai berikut: “elke stelselmatige ordening en schriftelijke vastlegging van gegevens, samengesteld met het doel een oversight van deze gegevens te verkrijgen in hun geheel en hun orderling verband” yang artinya: “setiap penyusunan keterangan-keterangan secara sistematis dan

⁶ Hayat, Manajemen Pelayanan Publik, Raja Grafindo, Depok.2018, hlm.19

pecatatannya secara tertulis dengan maksud untuk memperoleh suatu ikhtisar mengenai keterangan-keterangan itu dalam keseluruhannya dan dalam hubungannya satu sama lain". (Thoha, 1990). Pengertian ini menurut hakikatnya sama dengan pengertian tata usaha dalam bahasa Indonesia. Agar mahasiswa dapat lebih memahami mengenai pengertian administrasi maka di bawah ini diberikan beberapa definisi lagi tentang administrasi.

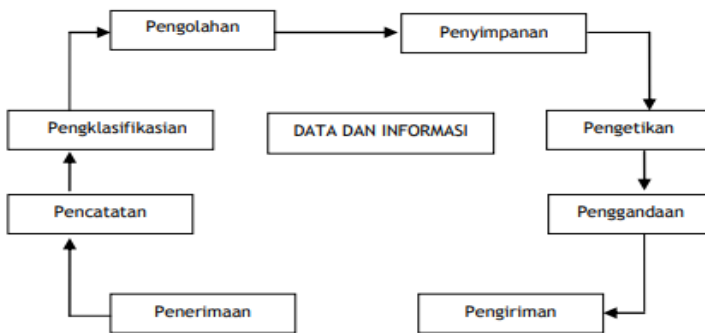
3. The Liang Gie dalam Mufiz (2004) menyampaikan definisi dari berbagai pakar administrasi menyangkut pengertian administrasi yaitu sebagai berikut:
 - a. Istilah administrasi dalam pengertian proses atau kegiatan, misalnya berikut ini.
 - 1) Menurut Sondang P. Siagian, administrasi adalah "Keseluruhan proses kerja sama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya".
 - 2) Menurut Soetarto dan R.P Soewarno, administrasi adalah: "Suatu proses penyelenggaraan dan pengurusan segenap tindakan/kegiatan dalam setiap usaha kerja sama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan"
 - b. Istilah administrasi dalam pengertian tata usaha, misalnya berikut ini.
 1. Menurut Munawardi Reksohadiprawiro, administrasi dalam arti sempit berarti tata usaha yang mencakup setiap pengaturan yang rapi dan sistematis serta penentuan fakta-fakta secara tertulis, dengan tujuan memperoleh pandangan yang menyeluruh serta hubungan timbal balik antara satu fakta dengan fakta lainnya".
 2. Menurut G. Kartasapoetra, administrasi adalah: "Suatu alat yang dapat dipakai

menjamin kelancaran dan keberesan bagi setiap manusia untuk melakukan perhubungan, persetujuan dan perjanjian atau lain sebagainya antara sesama manusia dan/atau badan hukum yang dilakukan secara tertulis”.

3. Menurut Haris Muda, administrasi adalah: “Suatu pekerjaan yang sifatnya: mengatur segala sesuatu pekerjaan yang berhubungan dengan tulis-menulis, surat menyurat dan mencatat (membukukan) setiap perubahan/kejadian yang terjadi di dalam organisasi itu”.
- c. Istilah administrasi dalam pengertian pemerintah atau Administrasi negara, misalnya berikut ini.
- 1) Menurut Wijana, administrasi negara adalah: “Rangkaian semua organ-organ negara rendah dan tinggi, yang bertugas menjalankan pemerintahan, pelaksanaan dan kepolisian”.
 - 2) Menurut Y. Wayong, administrasi negara adalah: “Kegiatan yang dilakukan untuk mengendalikan usaha-usaha instansi pemerintah agar tujuannya tercapai”. Dari administrasi adalah definisi yang dikutip dari The Liang Gie tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa rangkaian kegiatankegiatan yang dilakukan oleh dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya dengan alasan kerja sama.

Dari beberapa penjelasan di atas maka pengertian administrasi dapat dibagi menjadi 2, yaitu administrasi dalam arti sempit dan administrasi dalam arti luas. Administrasi dalam arti sempit lebih tepat disebut sebagai tatausaha (clerical work, office work). Oleh karena kegiatan tatausaha merupakan kegiatan pengelolaan data dan informasi yang keluar dari dan masuk ke organisasi maka keseluruhan

rangkaian kegiatan-kegiatan tersebut terdiri atas: penerimaan, pencatatan, pengklasifikasian, pengelolaan, penyimpanan, pengetikan, penggandaan, pengiriman informasi, dan data secara tertulis yang diperlukan oleh organisasi. Adapun tempat penyelenggaraan kegiatan-kegiatan ketatausahaan berlangsung disebut dengan kantor, yaitu suatu unit kerja yang terdiri atas ruangan, personel, peralatan, dan operasi pengelolaan informasi. Rangkaian kegiatan ketatausahaan ini dapat digambarkan dalam bagan sebagai berikut:⁷



Sumber: Ulbert Silalahi (2002). *Studi tentang Ilmu Administrasi*.

Gambar 1.2.
Bagan Rangkaian Kegiatan Ketatausahaan

Seluruh kegiatan di atas yang merupakan kegiatan tata usaha sebagai kegiatan administrasi dalam arti sempit dipandang sebagai pekerjaan intern yang melibatkan manusia atau personel serta sarana dan prasarana ketatausahaan dalam kerangka kerja sama yang dimaksudkan untuk tercapainya tertib administrasi dalam hal informasi sehingga akan memperlancar arus informasi baik dalam proses komunikasi maupun dalam proses pengambilan keputusan. Dengan semakin meningkatnya kebutuhan masyarakat akan informasi atau kepentingan masyarakat menyangkut kebutuhan hidupnya yang mau tidak mau harus berhubungan

⁷ Sellang, K, Jamaluddin & Mustanir, Strategi dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik: Dimensi, Konsep, Indikator dan Implementasinya, Qiara Media, Rappang.2019, hlm.31

dengan kantor pemerintah maka istilah administrasi sudah populer dikenal dan diketahui oleh masyarakat meskipun yang dipahami atas hakikatnya terbatas dalam arti sempit yaitu sebagai tatausaha.⁸

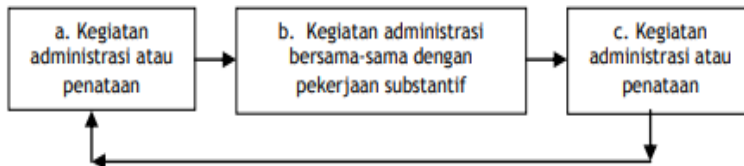
Makna dan pengertian administrasi sesungguhnya tidak hanya terbatas sebagai dan hanya merupakan kegiatan tata usaha saja, namun pengertian administrasi sesungguhnya dapat berarti luas seperti yang dikembangkan oleh para pelopor teori administrasi seperti Henry Fayol maupun oleh para pakar maupun sarjana administrasi pada masa kini. Administrasi berhubungan dengan kegiatan kerja sama yang dilakukan oleh manusia atau sekelompok orang sehingga tercapai tujuan yang diinginkan. Seperti yang disampaikan oleh The Liang Gie (1992) di mana apabila administrasi sebagai suatu konsep diteliti, maka selain bermacam-macam pekerjaan pokok yang dilakukan masing-masing orang bagi tercapainya tujuan, terlihat pula adanya unsur umum, yaitu unsur yang terdapat dalam kerja sama apa pun tujuan dan corak kerja sama tersebut. Unsur umum yang terdapat di dalam rangkaian kegiatan penataan yang dinamakan administrasi mempunyai delapan subkonsep administrasi yang mencakup:⁹

1. organisasi,
2. manajemen,
3. komunikasi,
4. informasi,
5. personalia,
6. finansia,
7. material, dan
8. relasi publik.

⁸ Sinambela, L. P, Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan dan Implementasi, Bumi Aksara, Jakarta.2019, hlm.112

⁹ Mufiz, Ali. Pengantar Ilmu Administrasi Negara. Jakarta: Pusat Penerbitan Universitas Terbuka.2004, hlm.78

Dalam hubungan antara kegiatan penataan dan kegiatan substantif, proses administrasi atau kegiatan penataan dilakukan lebih awal, di tengah-tengah kegiatan atau dalam proses kegiatan, dan di bagian akhir kegiatan. Untuk menjelaskan proses ini mari kita lihat alur kegiatan substantif dan kegiatan penataan:



Sumber: Adaptasi dari The Liang Gie (1993): *Pengertian, Kedudukan dan Perincian Ilmu Administrasi*.

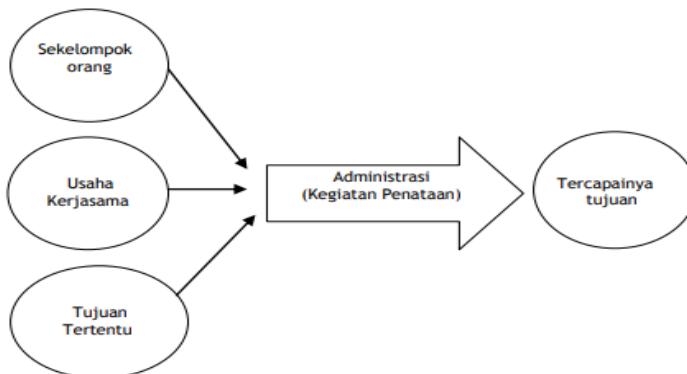
Bagan di atas tersebut dapat dijelaskan dengan menggunakan contoh mengenai kegiatan proses belajar mengajar pada perguruan tinggi dalam kaitannya dengan kegiatan penataan dan kegiatan substantif di mana akan terdapat alur atau proses kegiatan sebagai berikut:¹⁰

- a. Kegiatan administrasi atau penataan Sebelum perguruan tinggi melakukan kegiatan substantif atau kegiatan pokok berupa proses belajar mengajar pada tahun tertentu maka dilakukan kegiatan administrasi atau kegiatan penataan terlebih dahulu, misalnya melakukan rapat mengundang seluruh dosen serta staf yang terkait, dalam rangka pelaksanaan kegiatan proses belajar mengajar, seperti kapan proses belajar mengajar dimulai, aspek-aspek apa saja yang perlu dibenahi, bagaimana kondisi ruang perkuliahan, dan sebagainya.
- b. Kegiatan administrasi bersama-sama dengan pekerjaan substantif Sewaktu kegiatan proses belajar mengajar sebagai kegiatan substantif berlangsung maka kegiatan administrasi juga masih berjalan, misalnya mengadakan rapat evaluasi di tengah-

¹⁰ Silalahi, Ulbert, . *Studi tentang Ilmu Administrasi: Konsep, Teori dan Dimensi*. Bandung: Sinar Baru Algesindo, 2002, hlm.12

tengah semester atau melakukan proses pembayaran SPP oleh mahasiswa.

- c. Kegiatan administrasi atau penataan Setelah proses belajar mengajar selesai dan mahasiswa sudah tidak kuliah lagi, kegiatan administrasi tetap berjalan, misalnya dalam rangka mengevaluasi ujian mahasiswa serta proses penilaian oleh dosen dan diadministrasikan oleh bagian tata usaha. Demikian tadi penjelasan mengenai makna atau arti administrasi dilihat dari aspek administrasi sebagai kegiatan penunjang kegiatan pokok atau kegiatan substantif.



Sumber: Thoha, 1990: *Aspek-aspek Pokok Ilmu Administrasi*

Gambar 1.4
Bagian Karakteristik/Ciri Administrasi

Pada umumnya, orang beranggapan bahwa tujuan dari proses administrasi harus selalu ditentukan oleh orang-orang yang bersangkutan langsung dengan proses tersebut. Tujuan yang hendak dicapai dapat pula ditentukan oleh semua orang yang langsung terlibat dalam proses administrasi tersebut. Namun, tujuan dapat pula ditentukan oleh sebagian kecil dari mereka yang terlibat dan mungkin hanya oleh seseorang dari mereka yang terlibat. Dalam pengertian administrasi, yang dimaksud dengan tujuan adalah kebutuhan baik jasmani maupun rohani yang diperjuangkan dengan berbagai tindakan dan perbuatan yang nyata sehingga kebutuhan serta tujuan yang diinginkan dapat terpenuhi.

Kebutuhan jasmani dari administrasi misalnya suatu perusahaan memproduksi barang-barang, misalnya produksi barang kebutuhan rumah tangga dari plastik maka tujuan produksi plastik ini dapat digolongkan sebagai tujuan jasmani.¹¹

Adapun yang menjadi tujuan rohani dalam administrasi, antara lain pemberian jasa, misalnya organisasi pendidikan, tujuan yang bersifat rohani adalah memberikan layanan pendidikan keagamaan dan lain sebagainya. Tujuan atau sasaran yang ingin dicapai oleh sekelompok orang atau organisasi, dapat ditentukan:

- a) Seseorang Walaupun kegiatan ini dilakukan dalam suatu kelompok kerja sama, namun dalam pelaksanaan tujuannya dimonopoli oleh orang tertentu, misalnya bentuk kerja sama berupa home industry.
- b) Beberapa Orang Tujuan organisasi dapat ditentukan oleh hanya sebagian saja dari orang-orang yang terlibat dalam usaha kerja sama tersebut. Misalnya, suatu organisasi yang telah besar maka tidak seluruh anggota atau pegawai organisasi tersebut dapat menentukan tujuan organisasi, melainkan hanya sebagian kecil dari mereka yang menentukan tujuan organisasi. Selain itu beberapa orang yang menentukan tujuan organisasi di mana hal ini dapat terjadi dalam suatu organisasi yang dalam strukturnya telah ditentukan melalui pembagian kerja. Yang menentukan tujuan dalam suatu organisasi adalah kelompok orang dalam hierarki puncak atau manajer tingkat puncak.
- c) Semua Anggota Semua orang yang terlibat dalam usaha kerja sama itu atau semua pegawai organisasi menentukan tujuan organisasi. Hal seperti ini dimungkinkan terjadi seandainya anggota kelompok hanya terdiri atas beberapa anggota saja sehingga memungkinkan pengambilan keputusan dalam

¹¹ Sundarso, dkk. Teori Administrasi. Jakarta: Penerbit Universitas Terbuka. 2006, hlm.32

rangka mencapai tujuan organisasi dapat ditetapkan oleh semua anggotanya.

- d) Meskipun demikian dalam organisasi-organisasi modern, anggota kelompok telah mulai diikutsertakan dalam menentukan tujuan baik secara langsung maupun tidak langsung.
- e) Pihak Luar Pihak luar dapat menentukan tujuan yang ingin dicapai. Hal ini dimungkinkan karena pimpinan organisasi menganggap perlu bantuan dari pihak luar dalam memutuskan tujuan yang akan dicapai, berhubung pimpinan tidak merasa yakin atas tujuan yang dirumuskan maupun cara mencapai tujuan tersebut jika dirumuskan sendiri. Demikianlah karakteristik atau ciri yang terkandung dalam administrasi.

Dengan mengetahui dan memahami karakteristik serta ciri-ciri administrasi tersebut maka jelaskan bahwa administrasi tidak hanya sekedar kegiatan tata usaha saja, seperti pekerjaan membuat, mengirim dan menyimpan surat atau korespondensi, namun administrasi meliputi segenap proses penyelenggaraan, penataan, dan penyusunan pekerjaan-pekerjaan pokok suatu organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Pengertian administrasi semacam itu dapat diterapkan pada setiap usaha kerja sama, baik usaha kerja sama dalam kelompok besar maupun kelompok kecil, di mana penyebutan administrasinya disesuaikan dengan jenis kegiatan organisasi tersebut. Sebagai contoh administrasi diterapkan pada usaha kerja sama orang-orang yang berkecimpung di dunia bisnis maka disebutlah dengan nama administrasi bisnis. Kalau dipergunakan dalam kegiatan kenegaraan atau pemerintahan maka dinamakan administrasi negara atau administrasi publik. Demikian selanjutnya penyebutan administrasi disesuaikan dengan tempat atau lingkungan suasana di mana administrasi tersebut dipergunakan.

Apabila administrasi sebagai suatu konsep diteliti maka selain bermacam-macam pekerjaan pokok yang dilakukan

masing-masing orang bagi tercapainya tujuan, terlihat pula adanya unsur umum, yaitu unsur yang terdapat dalam kerja sama apa pun tujuan dan corak kerja sama itu. Unsur di sini berbeda dengan ciri-ciri atau karakteristik yang harus ada dalam administrasi. Menurut The Liang Gie (1993), dalam aktivitas penataan tugastugas pokok dari usaha kerja sama sekelompok orang untuk mencapai tujuan bersama itu terdapat bermacam ragam isinya, yang dapat dirinci lagi menjadi sebanyak delapan unsur. Unsur umum yang terdapat di dalam rangkaian kegiatan penataan yang dinamakan administrasi tersebut ada delapan macam yang merupakan subkonsep administrasi, yaitu sebagai berikut.

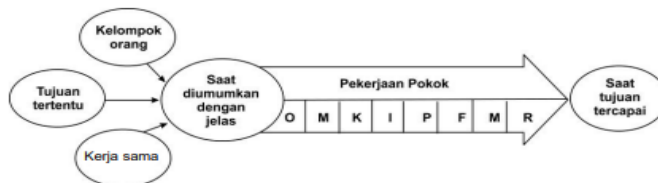
1. Organisasi Organisasi merupakan struktur sekaligus wadah di mana usaha kerja sama itu diselenggarakan. Organisasi juga sebagai salah satu unsur administrasi yang menunjukkan adanya suatu proses penataan, pengaturan, penyusunan, pembagian kerja dari usaha kerja sama. Pengertian ini lebih tepat disebut dengan pengorganisasian (*organizing*). Organisasi sebagai suatu proses adalah merupakan rangkaian kegiatan penataan yang berupa penyusunan suatu kerangka yang menjadi wadah bagi segenap kegiatan kerja sama dengan jalan mengelompokkan pekerjaan-pekerjaan yang harus dilakukan, membagi tugas di antara para pejabat yang harus melaksanakan, menetapkan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, serta menyusun jalinan hubungan kerja di antara para pejabatnya. Dengan dilakukan rangkaian kegiatan penataan maka akan tercipta suatu kerangka kerja sama yang biasa disebut dengan organisasi. Adapun pengorganisasian sebagai rangkaian aktivitas-aktivitas, meliputi berikut ini:
 - a. Penyusunan bentuk dan pola usaha kerja sama.
 - b. Mengolong-golongkan tindakan yang harus dijalankan dalam kesatuankesatuan kerja tertentu.

- c. Menentukan tugas pekerjaan orang-orang yang tergabung dalam usaha kerja sama itu.
 - d. Membagi-bagi wewenang masing-masing pelaksana.
 - e. Menentukan jalinan hubungan kerja di antara mereka, serta seluruh perintah dan tanggung jawab.
2. Manajemen Unsur kedua dari administrasi adalah manajemen sebagai suatu proses, yaitu rangkaian kegiatan penataan yang berupa penggerakkan orang-orang dan pengerahan fasilitas kerja agar tujuan kerja sama benar-benar tercapai. Manajemen terdiri atas 6 fungsi, yaitu sebagai berikut:
- a. Perencanaan Perencanaan merupakan suatu kegiatan menentukan hal-hal yang harus dikerjakan dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditentukan serta cara-cara mengerjakannya.
 - b. Pembuatan keputusan Pembuatan keputusan adalah kegiatan melakukan pemilihan di antara berbagai kemungkinan untuk menyelesaikan suatu masalah, perselisihan, keraguan yang timbul dalam kerja sama mencapai tujuan
 - c. Pengarahan Pengarahan adalah suatu kegiatan pembimbingan bawahan dengan jalan memberi perintah, memberikan petunjuk, mendorong semangat kerja, menegakkan disiplin, memberikan teguran, dan lain usaha semacam itu agar mereka dalam melakukan pekerjaan mengikuti aturan yang telah ditetapkan.
 - d. Pengoordinasian Pengoordinasian adalah suatu kegiatan menghubungkan-orang-orang dan tugas-tugas sehingga terjamin adanya kesatuan atau keselarasan keputusan, kebijaksanaan, tindakan, langkah, sikap serta mencegah timbulnya pertentangan, kekacauan, kekembaran/duplikasi, dan kekosongan tindakan.

- e. Pengontrolan Pengontrolan adalah suatu kegiatan mengusahakan agar pelaksanaan pekerjaan serta hasil kerja sesuai dengan rencana, perintah, petunjuk atau ketentuan-ketentuan lain yang telah ditetapkan
 - f. Penyempurnaan Penyempurnan adalah kegiatan memperbaiki segenap segi penataan agar tujuan organisasi dapat tercapai secara efisien.
3. Komunikasi Unsur ketiga dari administrasi adalah komunikasi sebagai suatu proses, yang berarti rangkaian kegiatan penataan yang berupa penyampaian berita dari seseorang kepada orang lain dalam kerja sama mencapai tujuan tersebut.
 4. Informasi Unsur keempat dari administrasi adalah informasi sebagai suatu proses, yaitu rangkaian kegiatan penataan yang berupa penghimpunan, pencatatan, pengolahan, penggandaan, pengiriman, penyimpanan, pemeliharaan, penyusutan, dan pemusnahan informasi. Keempat unsur tersebut di atas yaitu organisasi, manajemen, komunikasi dan informasi sebagai suatu proses merupakan rangkaian kegiatan penataan yang terluas, karena keempat-empatnya memasuki setiap segi dan kegiatan dari suatu kerja sama.
 5. Personalia Unsur kelima dari administrasi adalah personalia sebagai suatu proses, yaitu rangkaian kegiatan penataan yang berupa pencarian, pelamaran, pengujian, penerimaan, pengangkatan, penempatan, kepangkatan, pengembangan, kesejahteraan, pemutasian, dan pemberhentian tenaga kerja dalam kerja sama mencapai suatu tujuan tertentu.
 6. Finansia/Keuangan Unsur keenam dari administrasi adalah finansia sebagai suatu proses yaitu rangkaian kegiatan penataan yang berupa penyusunan anggaran belanja, penentuan sumber biaya, cara pemakaian, pembukuan, dan pertanggung jawaban atas pembiayaan dalam kerja sama mencapai tujuan tertentu.

7. **Materia/Perbekalan Unsur** ketujuh dari administrasi adalah kriteria sebagai suatu proses yaitu rangkaian kegiatan penataan yang berupa pengadaan, pencatatan, pengaturan pemakaian, pemeliharaan, dan penyingkiran benda dalam kerja sama mencapai tujuan tertentu.
8. **Relasi Publik/Hubungan Masyarakat Unsur** kedelapan dari administrasi adalah relasi publik sebagai suatu proses, yaitu rangkaian kegiatan penataan yang berupa usaha pengenalan kegiatan organisasi kepada lingkungan dan penangkapan hasrat serta suasana lingkungan dalam kerja sama mencapai tujuan tertentu. Fungsi ini yang menjadi tanggung jawab seorang pejabat dalam kerja sama berarti bahwa ia harus mewakili kerja sama itu dalam hubungan dengan lingkungan sekelilingnya.

Kalau digambarkan maka unsur-unsur administrasi itu adalah sebagai berikut:



Sumber: The Liang Gie (1992). Pengertian, Kedudukan, dan Perincian Ilmu Administrasi.

Gambar 1.5.
Unsur-unsur Administrasi

Keterangan:

- 1) O : Organisasi
- 2) M : Manajemen
- 3) K : Komunikasi
- 4) I : Informasi
- 5) P : Personifikasi
- 6) F : Finansia
- 7) M : Materia
- 8) R : Relasi Publik

Daftar Pustaka

- Atmosudirdjo, S. Prajudi. Dasar-dasar Ilmu Administrasi. Jakarta: Sari Pustaka Ilmu Adminstrasi. 1980
- Agustino, L. Politik dan Kebijakan Publik. AIPI Bandung – Puslit KP2W. 2006
- Dimock, M.E., Dimock, G. O & Fox, D.M, Aministrasi Negara. Jakarta: Penerbit Erlangga. 1986
- Handyaningrat, Soewarno. Pengantar Ilmu Administrasi. Jakarta: Universitas Terbuka, 2004
- Hardiyansyah, Kualitas Pelayanan Publik; Konsep, Dimensi, Indikator dan Implementasinya, Gava Media, Yogyakarta. 2011,
- Hayat, Manajemen Pelayanan Publik, Raja Grafindo, Depok. 2018
- Mufiz, Ali. Pengantar Ilmu Administrasi Negara. Jakarta: Pusat Penerbitan Universitas Terbuka. 2004
- Sinambela, L. P, Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan dan Implementasi, Bumi Aksara, Jakarta. 2019
- Silalahi, Ulbert, . Studi tentang Ilmu Administrasi: Konsep, Teori dan Dimensi. Bandung: Sinar Baru Algesindo, 2002
- Sundarso, dkk. Teori Administrasi. Jakarta: Penerbit Universitas Terbuka. 2006
- Sellang, K, Jamaluddin & Mustanir, Strategi dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik: Dimensi, Konsep, Indikator dan Implementasinya, Qiara Media, Rappang. 2019

Profil Penulis



Dr. Nanda Dwi Rizkia, SH, MH, CPA, CPM, CPA.rb

Ketertarikan penulis tentang politik dimulai pada tahun 2009 silam. Hal tersebut membuat penulis untuk masuk ke sekolah ilmu hukum di Universitas Islam Bandung, lulus tahun 2009, penulis kemudian melanjutkan pendidikan Program Magister Ilmu Hukum, jurusan hukum bisnis, di Universitas Pancasila, Jakarta, lulus tahun 2016, dan melanjutkan kembali Program Doktor Ilmu Hukum di Universitas Padjajaran, Bandung, lulus tahun 2019.

Penulis memiliki kepakaran dibidang hukum bisnis, hukum pasar modal, hukum surat berharga, hukum perusahaan, hukum pajak, hukum hak kekayaan intelektual, hukum perdata, filsafat hukum, teori hukum, dan hukum perdata internasional, untuk mewujudkan karir sebagai dosen profesional, dan juga sebagai advokat, penulis pun aktif menulis buku dan beberapa karya ilmiah nasional maupun internasional dengan harapan dapat memberikan kontribusi positif bagi bangsa dan negara yang sangat tercinta ini atas dedikasi dan kerja keras dalam menulis buku.

Email Penulis: nandadwirizkia.law@gmail.com

PARADIGMA ADMINISTRASI PUBLIK

Aries Samudra Wicaksono, S.AP., M.AP.
Editor buku ilmiah lepas

Pendahuluan

Sebagai sebuah teori, administrasi publik tidak lepas dari perkembangan dan perubahan yang disebut paradigma administrasi publik. Paradigma administrasi publik menurut Pasolong (2007; 2019) merupakan perubahan, perbedaan, dan gambaran dirinya sendiri, baik di masa lalu dan sekarang dalam hal tujuan serta teori (Henry, 2013, 2018). Sejarah mencatat, awal mula terjadinya perubahan dari sisi teori administrasi publik dimulai pada awal abad 20 hingga sekarang. Henry (2013, 2018) mengatakan bahwa terdapat beberapa peristiwa yang menjadi awal mula terjadinya perkembangan administrasi publik, khususnya di Amerika Serikat, yaitu:

1. *Pertama*, tahun 1887 Woodrow Wilson melalui karya ilmiahnya *The Study of Administration* mengamati bahwa pada saat itu Amerika Serikat sedang mengalami kesulitan dalam menjalankan konstitusinya. Salah satu untuk mengatasi hal tersebut yaitu dengan membawa lebih banyak sumber daya intelektual untuk digunakan dalam pengelolaan Negara (kegiatan administrasi).
2. *Kedua*, awal abad 20 atau tahun 1906 muncul tokoh yang bernama John D. Rockefeller, pencetus dasar intelektual dan praktis pada administrasi publik

melalui Biro Penelitian New York yang ia dirikan. Biro penelitian New York merupakan purwarupa dan pencetus dari biro-biro penelitian yang akan muncul di Amerika Serikat di masa mendatang. Tetapi, kemunculan biro penelitian tersebut mendapat perlawanan dari Tammany Hall, yang pada saat itu merupakan “mesin” pengendali politik di Kota New York. Secara langsung, Tammany Hall merasa terancam oleh kehadiran biro tersebut dan menyebutnya sebagai “Biro Kotamadya Besmirch”. Akhirnya Tammany Hall melakukan tindakan untuk menghancurkan Biro Penelitian bentukan John D. Rockefeller. Tindakan tersebut dilakukan dengan memprakarsai kampanye kotor yang dirancang untuk mengebiri Biro Penelitian New York. Namun, kampanye tersebut menjadi bumerang bagi Tammany Hall dan mendorong para reformis di kota-kota lain untuk meniru keberhasilan Biro Penelitian New York beberapa waktu kemudian.

3. *Ketiga*, Selama dekade awal abad ke-20, setelah berdirinya Lembaga Penelitian New York, para akademisi masih meremehkan kehadiran administrasi publik. Mereka menganggap bahwa kehadiran administrator publik diibaratkan dengan kalimat “tidak ada karir untuk seorang pria”. Alasannya, mungkin karena administrasi publik pada saat itu dipraktikkan semata-mata di pemerintahan yang buruk. E. H. Harriman menawarkan \$250.000 kepada beberapa universitas untuk memulai sekolah administrasi publik. Namun ditolak oleh Liga Ivy dengan alasan tidak ada harapan untuk karir administrator publik. Setelah ditolak oleh Liga Ivy, Harriman memberikan uangnya kepada Biro Penelitian Kota New York. Setelah penyerahan uang kepada Biro Penelitian Kota New York, pada tahun 1911 muncul Sekolah Pelatihan untuk Layanan Publik pertama yang didirikan dengan tujuan agar sekolah pelatihan tersebut dapat menghasilkan korps administrator publik terlatih di Amerika Serikat.

4. *Keempat*, pada tahun 1912, sebuah jurnal ilmiah berpengaruh mencurahkan seluruh masalah untuk biro penelitian kota, dan pada tahun 1914, sikap akademisi membuktikan perubahan yang tajam terhadap keberadaan administrasi publik terutama pada layanan publik.
5. *Kelima*, masih pada tahun yang sama, komite *American Political Science Association* (APSA) membujuk walikota New York untuk menyambut pertama konferensi universitas tentang layanan publik di negara Amerika Serikat dan merekomendasikan sebuah pandangan ke depan yang tidak biasa, bahwa sekolah profesional dan mungkin gelar baru, didirikan untuk mendidik administrator publik. Meskipun Perhimpunan menghentikan kegiatannya pada tahun 1917, salah satunya karena efek perang dunia 1, sekolah tersebut tetap menjadi model inspirasional di Amerika Serikat.
6. Terakhir, pada tahun 1914, APSA mengumumkan bahwa salah satu dari 4 misi dari inti ilmu politik adalah untuk mendidik para ahli dan mempersiapkan spesialis untuk posisi pemerintahan. Masih dari tahun yang sama, gelar sarjana pertama dalam administrasi publik diperkenalkan oleh University of Michigan, yang menempatkan program tersebut di departemen ilmu politiknya. Dengan demikian menetapkan preseden yang segera menjadi pola nasional di seluruh Amerika Serikat. Serta administrasi publik akan berdiri selama beberapa dekade sebagai pilar utama ilmu politik.

Keenam deskripsi diatas adalah merupakan permulaan dari terjadinya paradigma administrasi publik, khususnya di Amerika Serikat. Tarik ulur serta pro-kontra mewarnai perjalanan administrasi publik di Amerika Serikat yang pada akhirnya dapat diterima dan diimplementasikan oleh pemerintah Amerika Serikat. Untuk mempermudah pemahaman tentang paradigma administrasi publik, Secara spesifik, Henry (2013, 2018) membaginya menjadi 6 fase perubahan dan perkembangan, yaitu: *the politics/administration dichotomy (1900–1926)*; *principles*

of public administration (1927–1937); public administration as political science (1950–1970); public administration as management (1950–1970); public administration as public administration (1990–sekarang); dan governance (1990–sekarang)

Kemudian keenam fase paradigma diatas dapat kita rampingkan menjadi 3 kelompok utama dalam paradigma administrasi publik, yaitu: *Old public administration* (OPA) dengan tokoh utamanya adalah Woodrow Wilson dan Max Weber; *New Public Management* (NPM) dengan tokoh utamanya adalah David Osborne dan Ted Gebler; dan *New Public service* (NPS) dengan tokoh utamanya adalah Janet V. Denrhardt dan Robert B. Denrhardt. Ketiga kelompok utama paradigma administrasi publik yaitu OPA, NPM, dan NPS masih tetap digunakan oleh pemerintah di seluruh dunia, baik pada pemerintah Negara maju maupun berkembang. Adapun penjelasan lengkap terkait perubahan dan perkembangan paradigma administrasi publik dapat dijelaskan dalam beberapa sub-bab dibawah ini.

Fase-fase Paradigma Administrasi Publik

1. *The politics/administration dichotomy (1900–1926)*

The politics/administration dichotomy atau paradigma dikotomi antara Politik dan Administrasi. Paradigma ini memfokuskan pada perbedaan tugas antara bidang politik dengan administrasi publik. Bidang administrasi publik terbatas pada masalah-masalah organisasi, kepegawaian serta penyusunan anggaran dalam birokrasi dan pemerintahan. Sedangkan masalah-masalah pemerintahan, politik dan kebijaksanaan tidak diatur dalam masa tersebut, melainkan dibahas dalam ilmu politik. Singkatnya administrator publik hanya melakukan efisiensi untuk implementasi kebijakan yang dibuat oleh politisi terpilih. Hingga saat ini, pemisahan tugas antara bidang politik dan administrasi publik masih diyakini oleh seorang administrator publik.

Di satu sisi, dikotomi ini menghadapi dilema yang cukup berat. Awalnya dikotomi ini sangat percaya bahwa politik dan administrasi tidak akan menerima kenyataan bahwa administrator publik sering membuat kebijakan. Hal itu melanda dalam pemerintah selama beberapa dekade. Namun kepercayaan tersebut menggusur gagasan bahwa politisi dan administrator melakukan hal yang berbeda dan mereka tetap harus bekerja bersama untuk kebaikan yang lebih besar. Sayangnya, seluk-beluk seperti itu diabaikan ketika administrasi publik mencari identitasnya selama periode ini. Pengantar Studi Administrasi Publik oleh Leonard D. White tahun 1926, buku teks pertama yang dikhususkan untuk bidang tersebut mengungkapkan nilai-nilai administrasi publik pada saat itu: politik harus dipisahkan dari administrasi sehingga bidang tersebut dapat berkembang sebagai ilmu murni yang akan menjamin tercapainya efisiensi pemerintahan. Perspektif ini memberikan dasar intelektual untuk paradigma administrasi publik berikutnya.

2. *Principles of public administration (1927–1937);*

Principles of public administration atau prinsip-prinsip administrasi publik Lokus memfokuskan kepada "prinsip-prinsip administrasi" dan dipandang dapat berlaku universal pada setiap bentuk organisasi. Pada masa ini, administrasi publik memiliki prinsip-prinsip yang jelas. Prinsipnya adalah administrasi publik dapat diterapkan di Negara mana saja walaupun berbeda kebudayaan, lingkungan, visi dan lainnya. Pada fase ini, administrasi negara mencapai puncak reputasinya. Beberapa karya yang menonjol dalam fase paradigm kedua ini, antara lain adalah: *Creative Experience* oleh Mary Parker Follet (1930); *Willoughby: Principles of public Administration* (1927); *Industrial and General Management* oleh Hendri Fayol (1930); F.W. Taylor, *Principle of Scientific Management* (1911); *Principles of Organization* oleh James D. Mooney dan Alan C Reiley (1939), dan Luther H Gulick dan Lyndall Urwick melalui *Paper on the Science of Administration*.

Prinsip dalam paradigma ini adalah sangat penting bagi administrasi publik sebagai suatu ilmu. Adapun letak prinsip itu akan dipakai tidak begitu penting. Fokus, memegang peranan penting dibandingkan lokuus. Prinsip administrasi yang terkenal dari Gulick dan Urwick adalah *POSDCORB* (*Planning, Organization, Staffing, Directing, Reporting, Buggeting*).

3. *Public administration as political science (1950–1970)*

Public administration as political science atau Administrasi publik sebagai Ilmu Politik (1950-1970). Pada masa ini, administrasi publik merupakan suatu usaha untuk menetapkan kembali hubungan konseptual antara administrasi publik dan ilmu politik. Konsekuensi dari usaha ini adalah keharusan untuk merumuskan bidang ini dalam hubungannya dengan fokus keahliannya yang esensial. Dalam masa ini, ada dua perkembangan baru yang patut dicatat, yaitu: *pertama*, tumbuhnya penggunaan studi kasus sebagai suatu sarana yang bersifat epistemologis. *Kedua*, timbulnya studi perbandingan dan pembangunan administrasi sebagai salah satu bagian dari ilmu administrasi. Selanjutnya, dalam fase ini, Dwight Waldo memprotes perlakuan ilmu politik terhadap ilmu administrasi publik yang menyebut administrasi publik bukan lagi dianggap sebagai ilmu politik berdasarkan Laporan Komisi Ilmu Politik sebagai suatu disiplin dari APSA (*American Political Science Association*). yang menyatakan bahwa sarjana-sarjana ilmu politik tidak lagi mengidentifikasi dirinya dengan administrasi publik adalah bersikap tidak memperdulikan dan memusuhi. Selanjutnya sarjana administrasi publik merasa tidak senang dan dianggap sebagai warga kelas 2.

4. *Public administration as management (1950–1970)*

Public administration as management atau administrasi publik sebagai manajemen. Beberapa administrator publik mulai mencari alternatif. Mereka menemukannya dalam manajemen, kadang-kadang disebut ilmu administrasi atau manajemen generik,

yang menyatakan bahwa, sektor, budaya, institusi dan misi adalah konsekuensi kecil bagi administrasi yang paling efisien dan efektif, dan kumpulan pengetahuan seperti statistik, ekonomi, akuntansi, riset operasi, dan teori organisasi sering dikutip merupakan bagian umum dari bidang administrasi publik. Paradigma 4 bersamaan dengan Paradigma 3, meskipun tidak pernah menerima dukungan luas oleh ilmu politik dari administrasi publik. Namun dalam paradigma ilmu politik dan manajemen, dorongan esensial nya adalah administrasi publik kehilangan identitasnya dalam batas-batas tertentu dalam konsep yang lebih besar.

Dampak yang sangat jelas dari paradigma manajemen adalah bahwa hal itu mendorong para sarjana administrasi publik untuk memikirkan kembali arti sebenarnya dari "publik" dalam administrasi publik. Mendefinisikan "publik" dalam administrasi publik telah lama menjadi masalah rumit bagi akademisi, sebagian karena budaya barat tidak pernah benar-benar memilah "konsep terstruktur kompleks" dari "publik" dan "privasi". Kondisi ini semakin jelas bagi para administrator publik ketika ilmu politik maupun manajemen tidak memperhatikan kepentingan mereka. Fokus intelektual ilmu politik adalah pluralis, terspesialisasi, dan komunal, sedangkan administrasi publik bersifat elitis, mensintesis, dan hierarkis. Fokus manajemen secara eksklusif bersifat teknis, sedangkan administrasi publik bersifat teknis dan normatif. Realisasi ini mengkristal ketika pada tahun 1970 administrasi publik mengorganisir asosiasi akademik independen mereka sendiri.

5. *Public administration as public administration (1990–sekarang);*

Public administration as public administration atau administrasi publik sebagai Ilmu Administrasi publik terjadi pada tahun 1990-an. Pada paradigma ini, administrasi publik telah berkembang menjadi ilmu. Sebagai ilmu, administrasi publik telah merambah kedalam beberapa teori, seperti teori organisasi, ilmu

kebijakan/*policy science*, dan ekonomi politik. Dalam waktu singkat, administrasi publik sebagai suatu bidang kajian telah menunjukkan warnanya sendiri. Beberapa departemen, fakultas dan akademi baru administrasi publik bermunculan. Salah satu bentuk dari pertumbuhan paradigma ini adalah terbentuknya asosiasi nasional administrasi publik (*The National Association of School of Public Affairs and Administration*) pada fakultas-fakultas administrasi publik di tahun 1970-an. Pada tahun 1980 asosiasi ini telah mempunyai anggota lebih dari 200 institusi, dan lebih dari 25.000 mahasiswa baik yang penuh ataupun parttime terdaftar dalam program MPA (*Master of Public Administration*).

6. *Governance (1990–sekarang)*

Governance atau tata kelola merupakan fase terakhir dan berlangsung hingga saat ini. Paradigma ini muncul di era 1990 an atau 1 waktu dengan paradigma ke-5, *Public administration as public administration*. Paradigma ini terjadi karena adanya globalisasi. Globalisasi membawa perubahan yang signifikan terhadap dunia, termasuk pada pemerintah. Misalnya pada pemerintah Amerika, globalisasi, media sosial, internet secara langsung menekan pemerintah Amerika untuk meninggalkan model lama dan menggunakan pendekatan yang selama ini tidak pernah terduga. Pendekatan yang dimaksud adalah menggunakan kombinasi antara warga Negara, pemerintah lain bahkan pihak privat (bisa berupa kolaborasi maupun kerjasama lainnya).

Menurut Henry (2013, 2018) Sebanyak 97% pimpinan kota dan kabupaten melaporkan bahwa mereka menggunakan kolaborasi sebagai strategi manajemen. Kolaborasi paling banyak digunakan di bidang infrastruktur, diikuti oleh manajemen darurat dan pembangunan ekonomi. Henry (2013, 2018) menjelaskan 4 contoh hasil penilaian kolaborasi dari 137 kasus tata kelola kolaboratif di berbagai sektor kebijakan, dengan kesimpulan:

- 1) Keberadaan *governance* melalui kolaborasi menciptakan perekonomian yang lebih baik dan pelayanan publik yang lebih baik.
- 2) Meningkatnya kepuasan publik pada organisasi publik.
- 3) Meningkatkan kinerja pendidikan di distrik sekolah.
- 4) Pencegahan kriminal terfokus, yaitu metode berbasis jaringan yang dirancang untuk mengurangi kekerasan terkait geng dengan mengoordinasikan beberapa aktor penegak hukum seperti polisi, jaksa, pekerja sosial, pendeta, korban, mantan anggota geng dan institusi terkait lainnya. Pendekatan ini sering kali berhasil, dengan pembunuhan di beberapa kota Amerika berkurang setengahnya.

Walaupun paradigma *governance* melalui kolaborasi dianggap sebagai solusi terbaik untuk pekerjaan administrasi, namun tidak selamanya kolaborasi dapat berfungsi dengan baik. Henry (2013; 2018) mengatakan 4/5 pimpinan lokal Amerika mengatakan bahwa tantangan kolaborasi yang paling signifikan adalah “perang wilayah” dan hampir 2/3 menganggap proses kolaborasi memakan waktu. Perlu adanya komitmen; kepemimpinan yang solid; kerjasama; komunikasi; dan SDM yang mumpuni (Ansell; Gash, 2008 dan Henry, 2013, 2018).

Paradigma Utama dalam Administrasi Publik

Sepanjang perkembangan administrasi publik, terdapat 3 paradigma utama yang menjadi teori dasar bagi ilmu administrasi publik. Ketiga paradigma ini menggambarkan bahwa administrasi publik terus berkembang hingga saat ini. Adapun penjelasan lebih lanjut diulas dalam pembahasan dibawah ini:

1. *Old Public Administration (OPA)*

Terdapat beberapa pandangan terhadap *old public administration*, namun dalam teks ini kita akan membahas 2 diantaranya, yaitu dari perspektif Woodrow Wilson dan Max Weber. Perspektif Woodrow Wilson, merupakan persepektif yang berumber dari pemikiran beliau yang berasal dari tahun 1887 dengan judul *the study Administration* (Thoha, 2008 dan Mindarti, 2016). Pondasi utama administrasi menurut perspektif Wilson (1887) adalah membedakan politik (*policy*) dengan administrasi dan tidak memperbolehkan politik masuk ke tugas-tugas administrasi. Tujuannya agar akuntabilitas kinerja administrator dapat terwujud. *Kedua*, adanya perhatian untuk menciptakan struktur dan strategi pengelolaan pada administrasi. Untuk memperjelas OPA dari perspektif Woodrow Wilson, berikut ini kami sajikan poin-poin utamanya:

- a. Membedakan antara otoritas politk dengan administrasi dan tidak memperbolehkan otoritas politik memasuki tugas-tugas administrasi;
- b. Administrator publik merupakan pelaksana dari hukum publik dan menjalakkannya dengan sangat rinci dan sistematis;
- c. Administrator memiliki dan mempunyai wewenang memiliki kehendaknya sendiri dalam memilih cara untuk menyelesaikan pekerjaannya (termasuk diantaranya terkait distribusi wewenang, kritik publik) dan tidak seharusnya menjadi instrumen pasif belaka; dan
- d. Seorang administrator publik harus peka dengan terhadap opini publik

Sebagai orang yang ahli dalam bidang politik, Woodrow Wilson melalui Thoha (2008) dan Mindarti (2016) memberikan saran agar administrasi pemerintahan pada saat itu harus memiliki struktur yang serupa dengan model bisnis yakni: mempunyai eksekutif otoritas; *controlling*; mempunyai struktur

organisasi yang hierarki dan kuat; dan efisiensi dalam sebuah kegiatan guna mewujudkan tujuan tertentu.

Berikutnya, OPA dari perspektif Max Weber, dalam karyanya *bureaucracy* yang terbit pada tahun 1922 mencoba untuk mendefinisikan terkait birokrasi di pemerintahan (Mindarti, 2016). Pasolong (2007, 2019); Waters; Waters (2015) Mindarti (2016) dan Setiyono (2016) menegaskan bahwa birokrasi yang baik harus terdapat beberapa unsur, yaitu:

- a) Adanya pembagian kerja dengan tujuan melaksanakan tugas-tugas rutin sehari-hari sebagai tugas resmi dalam menjalankan sistem yang diatur secara birokratis;
- b) Untuk memenuhi tugas-tugas ini, perlu adanya rantai komando yang diperlukan/ditetapkan dan dibagi dengan kuat dan kapasitas mereka untuk memaksa (fisik, sakral, atau lainnya) dibatasi dengan tegas oleh peraturan.
- c) Pemenuhan tugas yang diberikan secara teratur dan terus-menerus, dan pelaksanaan hak masing-masing dijamin secara sistematis dengan mempekerjakan orang dengan kualifikasi bersertifikat (ahli).
- d) Pegawai yang ideal merupakan pegawai yang independen dan tidak berpihak kepada siapapun (termasuk dari politisi), serta bertanggungjawab atas perkerjaannya sendiri.
- e) Adanya sistem karir dalam pekerjaan yang didasari oleh senioritas dan prestasi kerja
- f) Perekrutan pegawai berasal dari hasil seleksi yang sesuai dengan kemampuan calon pegawai.

OPA dari perspektif Woodrow Wilson dan Max Weber memiliki banyak kemiripan daripada perbedaan (Mindarti, 2016). Persamaan tersebut ditunjukkan dengan beberapa hal seperti independensi, hirarki, rasionalitas, kewenangan berdasarkan legalitas resmi dan sistematis.

2. *New Public Management (NPM)*

New public management (NPM) merupakan kritik atas implementasi administrasi model Max Weber (Windarti, 2016). Struktur birokrasi yang terlalu kaku dan hierarkis membawa dampak pada inefisiensi pada anggaran dan rendahnya inisiatif dari administrator (Windarti, 2016). Tekanan atas ketidakpuasan pada model Max Weber, munculah pendekatan baru yang lebih fleksibel dan efektif serta efisien, yaitu *new public management (NPM)*. Pendekatan NPM memasukkan pendekatan-pendekatan bisnis dalam menjalankan fungsi pemerintahan (Wijaya; Danar, 2014 dan Windarti, 2016). Pendekatan NPM diprakasai oleh beberapa orang, namun dalam pembahasan ini, kami mengambil dari pendekatan David Osborne dan Ted Gebler. Osborne dan Gebler (1996) merumuskan 10 pendekatan NPM dalam menjalankan roda pemerintahan, yaitu:

- a. *Pemerintahan katalis – mengarahkan ketimbang mengayuh.* Pendekatan ini menyarankan agar pemerintah harus menyediakan beberapa produk layanan, namun selaku pengelola layanan dapat diserahkan kepada pihak ke-3 yaitu sektor privat. Tetapi, tidak menutup kemungkinan jika pemerintah ikut mengelola layanan dengan syarat layanan yang belum/tidak dapat dijalankan oleh pihak ke-3. Alasannya agar pelayanan publik lebih fokus, responsif, efektif, dan efisien.
- b. *Pemerintahan milik masyarakat – memberi wewenang ketimbang melayani.* Pendekatan ini memutuskan agar pemerintah memberi wewenang kontrol yang dimilikinya ke tangan masyarakat. Masyarakat diberdayakan sehingga mampu mengontrol pelayanan yang diberikan oleh birokrasi pemerintah. Alasannya agar adanya kontrol memiliki komitmen yang lebih baik, lebih peduli, dan lebih kreatif dalam memecahkan masalah.

- c. *Pemerintahan yang kompetitif*—Menyuntikkan persaingan ke dalam pemberian pelayanan. Pemerintah kompetitif mensyaratkan persaingan kepada pemberi layanan dengan tujuan agar kinerja dan kualitas layanan administrator lebih baik lagi. Selain itu kompetisi merupakan alat yang tepat guna efisiensi anggaran.
- d. *Pemerintahan yang digerakkan oleh misi bukan oleh aturan*. Pendekatan ini dilakukan untuk menghapus aturan-aturan yang dirasa tidak efektif dan menghambat proses administrasi. Selain itu, pendekatan ini digunakan untuk memperpendek/memangkas proses administrasi yang tidak diperlukan (seperti perizinan, anggaran, dan sebagainya) dengan berpedoman pada misi dan cara yang terbaik dalam mencapai misi organisasi.
- e. *Pemerintah yang berorientasi pada hasil bukan masukan*. Mengubah fokus dari input menjadi akuntabilitas pada hasil yang didasari oleh pengukuran kinerja dan target. Selain itu organisasi pemerintah juga harus menyediakan reward kepada instansi-instansi yang telah mencapai target.
- f. *Pemerintahan berorientasi pada pelanggan bukan pada birokrasi*. Pemerintah diajak untuk lebih peka dan mengutamakan kebutuhan pelanggan yaitu masyarakat daripada kebutuhan lainnya.
- g. *Pemerintahan wirausaha*. Pemerintah diajak untuk berpikir untuk menghasilkan uang sebagai sumber ekonomi mereka, yaitudengan meningkatkan produktivitas pegawai.
- h. *Pemerintah antisipatif* – mencegah daripada mengobati. Mengajak pemimpin instansi Pemerintah untuk antisipasi timbulnya masalah-masalah dalam pelayanan publik. Antisipasi ini dapat dilakukan dengan perencanaan strategis dan menciptakan visi untuk masa depan instansi.

- i. *Pemerintah desentralisasi.* Menghilangkan hierarkis dalam pelayanan publik serta mendistribusikan tugas pelayanan kepada tim kerja. Serta mendorong pimpinan atau pegawai lebih rendah untuk lebih berani dalam mengambil keputusan (tanpa menunggu keputusan dari yang lebih tinggi).
 - j. *Berorientasi pada pasar.* Memanfaatkan struktur pasar swasta untuk memecahkan masalah daripada menggunakan mekanisme administratif yang cenderung prosedural dan pemaksaan. Sehingga diharapkan masyarakat dapat berperilaku kearah mandiri dalam menyelesaikan masalahnya.
3. *New public service (NPS)*

New public service (NPS) merupakan paradigma utama terakhir dari paradigma administrasi publik. Paradigma ini merupakan kritik teori dari pendekatan OPA dan NPM yang dianggap kurang tepat. Adapun kritik tersebut dituangkan dalam 7 gagasan inti yang dikemukakan oleh Denhardt dan Denhardt (2007) sebagai berikut:

- a) *Serve citizen, not costumers* – administrasi publik bekerja untuk kepentingan publik bukan untuk pribadi. Kepentingan publik merupakan dialog tentang nilai bersama daripada kepentingan pribadi. Tidak semua tuntutan masyarakat dipenuhi namun administrator berupaya untuk menciptakan hubungan saling percaya melalui kolaborasi guna menjaga hak dan kewajiban bersama.
- b) *Seek the publik interest* – administrator dituntut untuk aktif dalam membangun paham bersama dengan masyarakat terkait kepentingan publik. Tujuannya agar terciptanya tanggungjawab bersama demi kepentingan publik.
- c) *Value citizenship over entrepreneurship* – kepentingan publik yang baik hanya bisa dicapai

dengan adanya komitmen antara administrator dengan warga Negara

- d) *Think strategically, act democratically* – kebijakan dan program untuk publik hanya dapat terwujud/tercapai melalui tanggungjawab bersama dan kolaboratif.
- e) *Recognize that accountability is not simple* – akuntabilitas publik itu tidak mudah karena administrator harus bekerja berdasarkan status, hukum, konstitusi, nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, profesionalitas dan kepentingan publik
- f) *Serve rather than steer* – administrator harus mendayagunakan kepemimpinan berbasis nilai bersama, demi kepentingan bersama, daripada mengarahkan masyarakat menuju arah yang baru.
- g) *Value people, not just productivity* – organisasi publik dan seluruh jaringannya, akan berhasil dalam jangka waktu yang lama, jika mereka dapat berjalan bersama melalui kolaborasi dan kepemimpinan bersama yang berlandaskan pada rasa saling menghormati antar manusia.

Daftar Pustaka

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory, Volume 18, Issue 4*, 543–571, <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032> .
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2007). *The New Public Service: Serving, Not Steering Expanded Edition*. New York: M.E. Sharpe.
- Henry, N. (2013). *Public Administration and Public Affairs: Twelfth edition*. New York: Pearson.
- Henry, N. (2018). *Public Administration and Public Affairs: Thirteenth Edition*. New York: Routledge.
- Mindarti, L. I. (2016). *Aneka Pendekatan dan Teori Dasar Administrasi Publik*. Malang: UB Press.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1996). *Mewirauahakan Birokrasi: Mentransformasi Semangat Wirauah ke Dalam Sektor Publik. (Abdul rosyid, Terjemahan)*. Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo.
- Pasolong, H. (2007). *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Pasolong, H. (2019). *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Setiyono, B. (2016). *Birokrasi dalam Perspektif Politik dan Administrasi Edisi Ketiga*. Bandung: Nuansa.
- Thoha, M. (2008). *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*. Jakarta: Kencana.
- Waters, T., & Waters, D. (2015). *Weber's Rationalism and Modern Society: New Translations on Politics, Bureaucracy, and Social Stratification*. New York: PALGRAVE MACMILLAN.
- Wijaya, A. F., & Danar, O. R. (2014). *Manajemen Publik: Teori dan Praktik*. Malang: UB Press.
- Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, Vol. 2, No. 2, 197-222.

Profil Penulis



Aries Samudra Wicaksono, S.AP., M.AP.

penulis merupakan alumni Strata 1 (S-1) Fakultas Ilmu Administrasi Publik Minat Ilmu Administrasi Pemerintahan Universitas Brawijaya Malang lulus tahun 2016 dan Strata 2 (S-2) pada fakultas dan universitas yang sama dengan konsentrasi Manajemen Publik lulus tahun 2019. Saat ini penulis merupakan pekerja lepas dalam bidang transkrip wawancara dengan bahasa Indonesia sebagai sumber rekaman dan tata letak jurnal ilmiah dari tahun 2019 hingga sekarang serta sebagai editor buku ilmiah lepas di CV IRDH Malang dari tahun 2021 hingga sekarang. Sebagai editor, penulis sudah berhasil mengedit buku ilmiah sebanyak 2 buku ilmiah dengan berbagai bidang. Penulis baru mulai aktif menulis pada awal tahun 2022 dengan karya pertama Inovasi Kebijakan Perizinan Investasi Pariwisata Di Indonesia Pada Era Post-Covid pada prosiding Isu-isu Administrasi Publik di Era Post-Covid yang terbit pada bulan Mei 2022 bersama kedua teman penulis. Penulis memiliki kepakaran dibidang dasar-dasar ilmu administrasi publik dan pelayanan publik. Adapun penelitian yang pernah ditempuh adalah Strategi Pengawasan Inspektorat dalam Upaya Mewujudkan *Good Governance* di Pemerintahan Kota Batu pada tahun 2016 dan Kualitas Pelayanan bagi Penyandang Tuna Netra Dinas Perpustakaan Umum dan Arsip Kota Malang – Studi pada Layanan Pojok Braile Dinas Perpustakaan Umum dan Arsip Kota Malang pada tahun 2018 hingga 2019.

Email Penulis: aries.samudra.w@gmail.com

PERKEMBANGAN DAN PERGESERAN PARADIGMA ADMINISTRASI PUBLIK

Dr. Muliani S., S.I.P., M.Si.

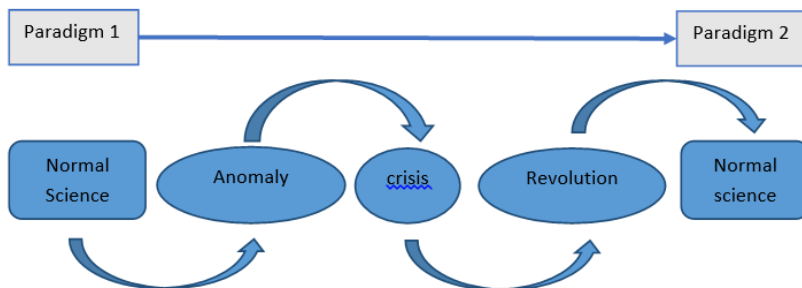
Universitas Muhammadiyah Sidenreng Rappang

Pendahuluan

Administrasi Publik dalam berbagai textbook dikonseptualisasikan dengan sebutan public administration. Perkembangan studi tentang administrasi publik, terjadi luar biasa di negara Amerika Serikat (Anglo Saxon) maupun di Eropa Barat (Kontingental), perkembangan ini tentunya membuat terjadinya pergeseran paradigma dalam pengelolaan pemerintahan demikian pula berdampak terhadap perkembangan masyarakat. Biasanya ketika terjadi suatu pergeseran dari suatu paradigm keparadigma berikutnya itu menandakan bahwa ada kekurangan atau ketidakpuasan dengan paradigma sebelumnya sehingga memunculkan paradigma yang lain. Paradigma ini muncul itu mengatasi masalah masalah yang muncul yang tidak bisa terbatas pada paradigma sebelumnya.

Sebagaimana yang di jelaskan oleh Thomas Khun bahwa selama karya yang dihasilkan (termasuk teori) terakumulasi mendukung sebuah paradigma, maka sains itu berada dalam keadaan normal (sains biasa). Namun jika pada suatu saat ada karya yang menghasilkan penyimpangan yang tidak dapat dijelaskan oleh model yang ada, maka kondisi tersebut disebut anomali.

Anomali ini kemudian membuat orang tidak percaya dengan model yang ada dan mencoba membangun yang baru. Ketika orang mulai tidak percaya dengan model lama dan berusaha mencari/membangun dan beralih ke yang baru, kondisi inilah yang disebut oleh Thomas Khun sebagai "revolusi ilmiah"(Alamsyah, 2016). Kondisi ini di gambarkan seperti di bawah ini:



Sumber: Dimodifikasi dari John J.O.I. Ihalouw, 1985:22

Model tersebut menggambarkan juga bahwa kondisi ilmu administrasi publik yang terus mengalami perkembangan sebagaimana dengan ilmu ilmu yang lain. Administrasi publik, dalam perkembangannya telah mengalami pergeseran paradigma. Bahkan Ricuci (2010) menjelaskan dalam bukunya “Public Administration Traditions of Inquiry and Philosophies of Knowledge” bahwa administrasi publik saat ini masih mengalami krisis identitas. Krisis identitas ini dirumuskan dalam pertanyaan tentang administrasi publik seperti sains atau seni. Buku ini menyajikan pandangan tradisional tentang studi administrasi publik. Penjelasan dimulai dengan menjelaskan dasar-dasar epistemologi administrasi publik dengan menjelaskan konsep dasar epistemologi dan ontologi dalam pendahuluan (Tobirin, 2020). Riccucci membahas perkembangan teoritis dalam administrasi publik yang menjelaskan perdebatan antara Dwight Waldo dan Herbert Simon. Dua aliran pendekatan positivis yang berbeda didasarkan pada fakta empiris, pengukuran, dan verifikasi. Sementara itu, Waldo menempatkan dalam pemahaman yang lebih terbuka, subjektif, dan eksplanatif terhadap tradisi fenomenologis.

Polarisasi yang terjadi dalam pandangan administrasi publik oleh beberapa ahli disebabkan karena perbedaan dalam melihat lokus dan fokus dari administrasi publik itu sendiri. Sebagaimana yang disampaikan oleh Nicholas Henry (1975) membagi beberapa paradigma yaitu paradigma I (1900-1926). Di paradigma ini Henry melihat adanya dikotomi antara politik dan administrasi. Paradigma II (1927-1937) prinsip administrasi Negara. Paradigma III (1950-1970) administrasi negara sebagai ilmu politik. Paradigma IV (1956-1970) administrasi publik sebagai ilmu administrasi, dan Paradigma V (1970-sekarang) administrasi negara sebagai ilmu administrasi.

Pendapat lain dikemukakan oleh Gerald E. Caiden yang merinci beberapa aliran dalam administrasi publik yaitu aliran proses administrative, aliran empiris, aliran perilaku manusia, aliran analisis birokrasi, aliran sistem sosial, aliran pengambilan keputusan, aliran matematik, dan aliran integrative. Aliran-aliran tersebut oleh Caiden membagi menjadi dua kelompok aliran yaitu aliran proses administrative dan aliran sistem administrasi yang holistik (T. Keban 2008, hal 33).

Tentunya kajian administrasi publik ini terus berkembang seiring dengan semakin kompleksnya persoalan personalan yang muncul dalam administrasi publik. Secara umum perkembangan administrasi publik itu terbagi dalam beberapa perspektif mulai dari old public administration, new public management, serta new public services.

Old Public Administration

Administrasi publik lama (OPA) (Christensen, 2012), juga disebut sebagai 'Publik Tradisional' Administrasi' atau 'Model Ortodoks Administrasi Publik' (Fox, 2001: 109), ditandai dengan dominasi aturan hukum (Osborne, 2013: 418), hierarkis

Manajemen dan birokrasi Weberian, menjadi perhatian para praktisi dan akademis.

Dalam Paradigma OPA, gerakan untuk melakukan perubahan yang lebih baik telah diprakarsai oleh Woodrow Wilson. Ia menyarankan agar administrasi publik harus dipisahkan dari dunia politik. Berdasarkan pendapat tersebut Negara terlalu memberi peluang bagi para administrator untuk memperaktekkan spoil system dan nepotisme. Karenanya ia mengeluarkan doktrin untuk melakukan pemisahan antara dunia politik (legislatif) dengan dunia eksekutif, dimana para legislator hanya merumuskan kebijakan dan para administrator hanya mengeksekusi atau mengimplementasikan kebijakan. Sosok birokrasi yang ditawarkan oleh Wilson ini sejalan dengan jiwa atau semangat bisnis. Wilson menuntut agar para administrator publik selalu mengutamakan nilai efisiensi dan ekonomis sehingga mereka harus diangkat berdasarkan kecocokan dan kecakapan dalam bekerja ketimbang keanggotaan atau kedudukan dalam suatu partai politik. Ajakan Wilson untuk meniru dunia bisnis ini membawa suatu implikasi penting dalam pemerintahan yaitu bahwa prinsip dalam dunia bisnis yang diprakarsai oleh Taylor pantas untuk diperhatikan yaitu menggeser metode rule of thumb. Tenaga kerja harus diseleksi, dilatih dan dikembangkan secara ilmiah, dan didorong untuk bekerja sama dalam menyelesaikan berbagai tugas pekerjaan sesuai prinsip-prinsip ilmiah. Dunia telah mengakui kebesaran Taylor dalam membangun prinsip manajemen yang professional.(jamaluddin 2012 hal 1-2).

Model ini memainkan peran yang sangat penting bagi pemerintah, baik dalam pembuatan kebijakan maupun dalam pemberian pelayanan publik. Pada hakikatnya, hubungan antara pemerintah dan swasta dan masyarakat cenderung dipahami sebagai salah satu dominasi dan ketergantungan, interaksi sepihak dan tidak setara, kerjasama formal dan struktural, atau paling-paling titik ekstrim tanpa kerjasama sama sekali.

New Public Management

Istilah “manajemen publik baru” (NPM) bersifat kontroversial. Ini digunakan terutama sebagai singkatan

praktis, deskripsi ringkasan tentang cara manage sektor publik, seperti pelaporan, dan pendekatan akuntansi atau pengaturan sektor publik dengan menggunakan metode bisnis. Umumnya, ini melibatkan pergeseran dalam dua desain dasar koordinat organisasi sektor publik, yaitu “down-grid” dan “down-group” dalam ilmu sosial jargon “down-group” berarti menjadikan sektor publik kurang lebih sebagai satu kesatuan dari sektor swasta (baik dalam personel, pengaturan struktur organisasi, metode melakukan bisnis). Menjadi “downgrid” berarti mengurangi sejauh mana kekuasaan diskresi (khususnya atas staf, kontrak dan uang) dibatasi oleh seragam dan aturan umum prosedur.

Sebagai respon terhadap tantangan OPA serta krisis ekonomi dan kebijakan ekonomi neoliberal yang lebih berorientasi ideologis, gerakan reformasi NPM muncul pertama kali dalam reformasi pemerintah Inggris pada akhir 1970-an (Richards & Smith, 2006), dan di Australia dan Selandia Baru pada awal 1980-an (Boston et al. 1996). Namun, sebagai sebuah konsep akademis, “NPM” tidak muncul dalam literatur sampai tahun 1991 ketika Hood (1991) menciptakannya sebagai nama singkat untuk seperangkat doktrin pemerintah yang serupa secara luas yang mendominasi reformasi ini di banyak negara OECD sejak akhir 1970-an dan seterusnya. Selanjutnya, akademisi mengidentifikasi fitur umum dari reformasi ini –pemasaran, spesialisasi horizontal, organisasi tujuan tunggal, persaingan, efisiensi, deregulasi, desentralisasi, dll. – dan mengaturnya di bawah label NPM (Barzelay, 2001. Manajemen Publik Baru memahami sekelompok teori dan studi tentang modernisasi PA melalui pengenalan logika manajemen khusus milik sektor swasta. Reformasi yang memperkenalkan prinsip-prinsip NPM telah dilakukan dengan cara yang berbeda dari satu negara ke negara lain. (Xiaolong & Christensen, 2019).

Ada beberapa perubahan yang terjadi dari old public administration ke New Public management NPM yaitu(Xiaolong & Christensen, 2019):

- a) Mendesain ulang pengelolaan anggaran yang bersifat transparan, atau dalam istilah akuntansi penekanan

yang lebih besar pada control output yang diukur dengan kinerja secara kuantitatif.

- b) Peralihan dari sistem manajemen tersentral menjadi desentralistik dari unit-unit sektor publik
- c) Pengenalan pada kompetisi yang lebih besar dalam sektor publik, seperti penghematan dana dan pencapaian standar tinggi lewat kontrak dan sejenisnya
- d) Penekanan pada praktek-praktek manajemen bergaya perusahaan swasta seperti kontrak kerja singkat, pembangunan rencana korporasi, dan pernyataan misi; dan
- e) Penekanan pada pemangkasan, efisiensi, dan melakukan lebih banyak dengan sumber daya yang sedikit.
- f) Penggunaan disiplin yang lebih tinggi dalam penggunaan sumberdaya.

Fokus dari NPM sebagai sebuah gerakan adalah, pengadopsian keunggulan teknik manajemen perusahaan swasta untuk diimplementasikan dalam sektor publik dan pengadministrasiannya. Sementara pemerintah distereotipkan kaku, birokratis, mahal, dan inefisien, sektor swasta ternyata jauh lebih berkembang karena terbiasa berkompetisi dan menemukan peluang-peluang baru. Sebab itu, sektor swasta banyak melakukan inovasi-inovasi baru dan prinsip-prinsip kemanajemennya.

Dalam NPM, pemerintah dipaksa untuk mengadopsi teknik administrasi bisnis dan nilai bisnis. Ini termasuk nilai-nilai seperti persaingan, pilihan pelanggan dan rasa hormat terhadap kewirausahaan. Sejak tahun 1990-an, reformasi sektor publik mengharuskan kepentingan sektor swasta untuk diintegrasikan ke dalam prinsip-prinsip manajemen sektor publik.

Pelaksanaan NPM memerlukan asumsi-asumsi dasar, jika tidak terpenuhi maka ada kemungkinan pelaksanaan NPM akan mengalami kegagalan. Di Nigeria, organisasi sektor publik sebenarnya dalam keadaan paradoks yaitu:

menerima manajemen publik baru atau melanjutkan dengan sistem yang tradisional - budaya administrasi berbasis. Pada dasar pragmatis, NPM adalah konsep yang baik tetapi dalam konteks Nigeria yang tidak dapat menjamin keberadaannya sebagai badan usaha dan pelaksanaan prinsip-prinsip dasarnya karena alasan berikut:

- a. Penekanan pada manajemen yang profesional di sektor publik belum tercapai.
- b. Meletakkan standar eksplisit dan ukuran kinerja tidak benar.
- c. Pergeseran penekanan lebih besar pada output kontrol (hasil) daripada prosedur sebagai akibat dari praktek-praktek budaya afirmatif.
- d. Pergeseran ke disagregasi unit dalam organisasi sektor publik belum benar dilakukan sebagai akibat dari kelemahan dalam sistem penyatuan administrasi dan kurangnya kemauan politik dan kepemimpinan.
- e. Belum tercipta disiplin dan penghematan dalam penggunaan sumberdaya.
- f. Fokus pada manajemen, bukan kebijakan, dan penilaian kinerja dan efisiensi yang belum stabil di Nigeria dan.
- g. Disagregasi birokrasi publik. Philip dan Daganda, 2013 dalam (Puspawati, 2016)

New Public Service

Paradigm new public service ini tidak bisa dipisahkan dari paradigma sebelumnya new public management. Paradigma ini muncul karena banyaknya kritikan yang muncul terhadap new public management seperti Denhardt dan Denhardt (2003) dalam bukunya yang berjudul *public servants do not deliver customer service; they deliver democracy*. Menurut Denhardt dan Denhardt sebuah pemerintahan atau institusi pemerintahan tidak seharusnya dijalankan seperti sebuah perusahaan, tetapi memberi pelayanan kepada masyarakat secara

demokratis, adil, merata, tidak diskriminatif, jujur dan akuntabel.

New public services setidaknya ingin mengembalikan posisi masyarakat sebagai pihak yang menerima pelayanan publik dan tidak memperlakukan sebagai pelanggan seperti di dunia perusahaan. Jika perusahaan dianggap sebagai pelanggan, maka akan membentuk model layanan yang memungkinkan diferensiasi layanan dengan menyediakan layanan yang berbeda sesuai dengan tingkat ekonomi pelanggan.

Prinsip-prinsip NPS menurut Denhardt dan Denhardt adalah sebagai berikut:

- 1) Melayani masyarakat sebagai warga negara, bukan pelanggan (not Customer). Di sini warga negara bukan hanya dilihat sebagai pelanggan yang hanya membeli atau membayar barang dan jasa tetapi di sini warga negara juga di lihat warga negara yang memiliki hak yang sama dalam mendapatkan pelayanan publik.
- 2) Memenuhi kepentingan publik; kepentingan publik seringkali berbeda dan kompleks, tetapi negara berkewajiban untuk memenuhinya. .kepentingan publik menjadi landasan utama dalam proses penyelenggaraan pemerintahan sebagai perwujudan nilai-nilai demokrasi.
- 3) Mengutamakan warga negara di atas kewirausahaan; kewirausahaan itu penting, tetapi warga negara berada di atas segala-galanya.
- 4) Berpikir strategis dan bertindak demokratis; pemerintah harus mampu bertindak cepat dan menggunakan pendekatan dialog dalam menyelesaikan persoalan publik. Ini berarti bahwa bagaimana seorang administrator publik mampu mengimplementasikan dan menerjemahkan kebijakan publik sebagai manifestasi dari kepentingan publik.
- 5) Menyadari kompleksitas akuntabilitas; pertanggungjawaban merupakan proses yang sulit dan terukur sehingga harus dilakukan dengan metode

yang tepat. Menurut pandangan NPS efesiensi, efektifitas dan kepuasan customer itu penting, akan tetapi administrasi publik harus mempertanggungjawabkan kinerjanya baik dari sisi etika, prinsip demokrasi maupun kepentingan publik.

- 6) Melayani bukan mengarahkan; fungsi utama pemerintah adalah melayani warga negara bukan mengarahkan. Penting bagi pelayan publik untuk berbagi, kepemimpinan berdasar dalam membantu warga Negara untuk mengungkapkan dan memenuhi kepentingan mereka ketimbang mengontrol mereka atau mengendalikan mereka menuju arah baru yang belum tentu menjadi bagian dari kepentingan mereka
- 7) Mengutamakan kepentingan masyarakat bukan produktivitas; kepentingan masyarakat harus menjadi prioritas meskipun bertentangan dengan nilai-nilai produktivitas. Pemerintah wajib melibatkan masyarakat dalam berbagai kegiatan mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan dan evaluasinya.

Lebih lanjut menurut Denhard dan Denhard new public service memiliki perbedaan dengan paradigma sebelumnya new public management dan old public administration seperti di lihat pada tabel di bawah ini:

N o	Aspek	Old public administration	New public managemen	New public service
1	Dasar teori epistemologis	Teori politik	Teori ekonomi	Teori demokrasi
2	Konsep kepentingan publik	Kepentingan publik adalah sesuatu yang didefinisikan secara politis dan yang tercantum dalam aturan	Kepentingan publik mewakili agregasi dari kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dari dialog tentang berbagai nilai.
3	Kepada siapa birokrasi publik harus	Clients dan pemilih	Customers	Warganegara (citizen)

	bertanggung jawab			
4	Peranan pemerintah	Rowing(pengayuh)	Steering (mengarahkan)	Negosiasi dan kolaborasi dengan berbagai kepentingan diantara para warga negara dan kelompok komunitas
5	Akuntabilitas	Menurut hirarkhi administrative	Kehendak pasar yang merupakan hasil keinginan customers	Multi aspek: akuntabilitas pada hukum, nilai komunitas, norma politik, standar profesional, kepentingan warga negara

Sumber : diadopsi dari denhard dan denhard, 2000:28-29

NPS adalah cara pandang baru yang mencoba menutupi kelemahan-kelemahan paradigma OPA dan NPM. Konsep konsep yang ada pada new public service ini pada hakekatnya sesuai dengan yang ada dalam nilai nilai masyarakat. Pemerintah berperan untuk mengelaborasi nilai nilai yang ada dimasyarakat sehingga sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Daftar Pustaka

- Alamsyah, A. (2016). Perkembangan Paradigma Administrasi Publik. *Jurnal Publik Profetik*, 04(2), 172–199.
- Denhard Janet valeria and denhard, Robert B. The new Public Service : serving not steering , ME Sharpe Inc:New york 2003.
- Henry, Nicholas. 2004. Public Administration And Public Affairs (Ninth Edition). New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Ihalauw John JOI, Bangun Teori, Universitas Kristen Satya Wacana, Salatiga, 1985
- Jamaluddin Ahmad.2012. Perjalanan Old Public Administration (OPA),New Public Management (NPM), New Public Service (NPS). Menuju Manajemen Publik Kelas Dunia. *jurnal Praja*, (1)1, Hal. 1-2.
- Keban, T. Yeremias, (2008). Enam dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Isu.Gava media. Yogyakarta.
- Puspawati, A. A. (2016). Penerapan New Public Management (NPM) di Indonesia. *Jurnal PUBLISIA*, 1(1), 38–53.
- Tobirin. (2020). Kontestasi Teoritik Epistemologi dan Relevansinya Terhadap Studi Administrasi Publik Kontemporer dalam Menghadapi Kenormalan Baru. In *Administrasi Publik New Normal* (Issue November). researchgate.net.
- Xiaolong, T., & Christensen, T. (2019). Beyond NPM to Post-NPM? A Study of China's Government Reforms Over the Past 40 Years. *The American Review of Public Administration*, 49(7), 855–865. <https://doi.org/10.1177/0275074019849122>

Profil Penulis



Dr. Muliani S., S.I.P., M.Si.

Lahir di Bulukumba, 01 Juni 1976. Pengampu matakuliah analisis kebijakan Publik dan implementasi kebijakan publik pada program Magister Administrasi Publik Universitas Muhammadiyah Sidenreng Rappang. Yang bersangkutan menamatkan S-1 pada jurusan politik pemerintahan FISIPOL Universitas Hasanuddin pada tahun 1999, kemudian mendapatkan gelar Magister dibidang administrasi pembangunan di Universitas Hasanuddin pada tahun 2004. Gelar Doktor dalam bidang Administrasi Publik di raih pada tahun 2015 di Universitas Hasanuddin. Pada program S-1 ia mengampu mata kuliah pengantar Ilmu Pemerintahan, Pemerintahan Nasional dan teori Perbandingan Pemerintahan serta Ekologi Pemerintahan di Universitas Muhammadiyah Sidenreng Rappang. Sejumlah penelitian yang pernah penulis publish ke jurnal nasional maupun internasional, antara lain: Role of supply chain in cocoa blue print model performance in national development program (Int. J Sup. Chain. Mgt Vol. 8, No. 6, December 2019), Millennial Generation And Digitization: Implementation Of Higher Education Functions (International Journal Of Scientific & Technology Research Volume 9, Issue 04, April 2020), Implementation of health insurance policy for poor community services in enrekang regency, South Sulawesi, (jurnal international of advanced science tahun 2020), Digitalization Era: Website Based E-Government (Article in IOP Conference Series Earth and Environmental Science · March 2021). School Drug Education and Leadership Agility: Narcotics Crime Study in Children *Asian Journal of University Education (AJUE) Volume 17, Number 4, October 2021.*

Email Penulis: mulisamiri77@gmail.com

REFORMASI ADMINISTRASI PUBLIK

Imam Yudhi Prastya, S.IP.,MPA.
Universitas Maritim Raja Ali Haji

Pengertian Reformasi Administrasi Publik

Kajian administrasi negara menjadi tema bahasan yang tidak ada habisnya, mengingat peran dan upaya negara dalam mewujudkan kemakmuran bagi warganya menjadi objek kajian yang terus mengalami perubahan dan berkembang khususnya dalam dalam kajian administasi publik. Administrasi publik, menurut Chandler dan Plano adalah proses dimana sumberdaya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik (Keban 2004). Tantangan suatu Negara dalam rangka mewujudkan kesejahteraan warganya menghadapi berbagai persoalan dalam setiap masanya. Tatakelola organisasi (pemerintah) tidaklah statis namun akan terus berubah seiring dengan perubahan lingkungan, baik internal maupun eksternalnya. Administrasi publik yang dipahami sebagai kerjasama sama dalam pengelolaan sumberdaya dalam upaya memujudkan tujuan negara melalui kewenangan dalam pembuatan kebijakan berserta turunannya, tak luput dari perubahan itu sendiri. Sebelum membahas lebih lanjut tentang perubahan tersebut berikut akan dipaparkan pengertian dan pemaknaan dari reformasi administrasi publik.

Reformasi administrasi dipahami sebagai kebijakan dan tindakan yang disengaja untuk mengubah struktur, proses, dan perilaku organisasi dalam rangka meningkatkan kapasitas administratif untuk kinerja yang efisien dan efektif (Jreisat 1988). Reformasi Administrasi Publik bisa sangat komprehensif dan mencakup perubahan proses di berbagai bidang seperti struktur organisasi, desentralisasi, manajemen personalia, keuangan publik, manajemen berbasis hasil, reformasi peraturan, dll. Ini juga dapat merujuk pada reformasi yang ditargetkan seperti revisi pegawai negeri. undang-undang (UNDP 2004). Sedangkan Beberapa dokumen Perserikatan Bangsa-Bangsa mendefinisikan reformasi administrasi sebagai “upaya yang dirancang khusus untuk mendorong perubahan mendasar dalam sistem administrasi publik melalui reformasi di seluruh sistem atau melalui langkah-langkah untuk peningkatan satu atau lebih elemen kuncinya, seperti struktur administrasi, personel, dan proses.” (Farazmand 1999).

Definisi yang cukup menggambarkan apa yang dimaksud dengan reformasi administrasi publik disampaikan oleh pollit, dimana dia mengartikan sebagai perubahan yang disengaja pada struktur dan proses organisasi sektor publik dengan tujuan agar mereka (dalam beberapa hal) berjalan lebih baik (Christopher Pollitt 2019). Ini adalah definisi yang sengaja terbuka dan luas yang jelas meninggalkan segala macam pertanyaan penting yang masih harus dijawab. Ada tiga kata kunci untuk lebih memahami yang dimaksud oleh pollit, yaitu pertama, “struktur atau proses” dapat berupa struktur organisasi kementerian dan lembaga, atau proses di mana pegawai negeri direkrut, dilatih, dipromosikan, dan (jika perlu) diberhentikan, atau hubungan hukum dan administratif antara warga negara yang menggunakan layanan publik dan organisasi yang menyediakannya (seperti dalam piagam 'warga negara', misalnya). Kedua, “berjalan lebih baik” bisa berarti membuat organisasi-organisasi ini berjalan lebih efisien, atau memastikan bahwa mereka lebih responsif terhadap warga yang menggunakannya, atau lebih fokus pada pencapaian tujuan resmi mereka (mengurangi kemiskinan).

Harus jelas bahwa jenis tujuan yang berbeda ini kadang-kadang akan saling bertentangan, misalnya layanan yang lebih sederhana dan efisien yang meminimalkan uang pembayar pajak yang dihabiskan untuk setiap kegiatannya mungkin tidak secara bersamaan dapat meningkatkan daya tanggapnya kepada warga negara atau efektifitas dalam mencapai tujuan kebijakan. Ketiga, “dalam beberapa hal” mungkin mewakili beberapa pilihan dan keputusan sulit tentang apa sebenarnya prioritas itu. Reformasi dan “modernisasi” hampir selalu mengharuskan beberapa pilihan canggung semacam ini, pengambil keputusan berkewajiban untuk memutuskan apa yang menurut mereka paling penting mereka jarang berharap memiliki semuanya pada saat yang bersamaan.

Secara umum ada tiga tekanan yang dihadapi oleh politisi maupun manajer publik untuk mengadopsi bentuk baru dari reformasi administrasi (James and Manning 1996);

1. Tekanan fiskal. Dimana pendapatan pemerintah gagal menutupi pengeluaran. Hal ini menyebabkan tekanan untuk menemukan cara untuk memotong biaya dan/atau meningkatkan efisiensi. Komponen kedua adalah kekhawatiran tentang efek sektor publik pada kinerja ekonomi makro yang lebih luas di mana pengeluaran pemerintah merupakan bagian besar dari Produk Domestik Bruto.
2. Tekanan warga. Tekanan ini berhubungan dengan tekanan fiskal karena warga negara, sebagai pembayar pajak, menuntut pelayanan pemerintah yang lebih efisien. Namun tuntutan dari warga, bertindak sebagai konsumen, untuk peningkatan pelayanan public adalah tekanan yang berbeda dan kuat untuk perubahan, melalui tekanan elektoral pada politisi dan pengaduan kepada pengelola pelayanan publik. Tekanan ini membuat para politisi dan manajer publik untuk mencari cara baru untuk meningkatkan pelayanan publik pada saat bentuk-bentuk baru dipromosikan sebagai solusi yang memungkinkan.

3. Promosi internasional ide reformasi. Negara-negara perintis sangat ingin mempromosikan reformasi mereka ke negara lain, terkadang menghubungkannya dengan kontrak konsultasi yang menguntungkan. Osborne dan Gaebler (1992) *Reinventing Government* bahkan telah menjadi best seller internasional yang menjangkau khalayak luas. Aspek kedua dari promosi internasional bentuk-bentuk baru ini adalah tekanan dari negara-negara donor dan organisasi-organisasi internasional terhadap para penerima bantuan. Bank Dunia dan Dana Moneter Internasional semakin menuntut reformasi yang mengacu pada bentuk-bentuk baru sebagai bagian dari program bantuan mereka.

Reformasi administrasi memiliki arti yang berbeda untuk negara yang berbeda (misalnya, negara maju vs negara berkembang) dan bahwa sering ada kekurangan konsensus pada istilah di satu negara untuk khalayak yang berbeda (Farazmand 1999). Ada perbedaan antara Negara berkembang dan Negara maju dalam melakukan reformasi administrasi (Kuotsai Tom Liou 2000), seperti yang dijelaskan oleh sebagai berikut;

Untuk negara-negara berkembang, perhatian yang berkembang dengan reformasi administrasi berkaitan dengan tiga isu:

- 1) diskontinuitas antara sistem administrasi kolonial dan kebutuhan dan tuntutan pemerintah berdaulat;
- 2) perlunya aparaturnya pemerintahan yang memadai untuk melaksanakan perluasan peran pemerintah dalam mengelola perekonomian;
- 3) keinginan untuk memperkenalkan sistem manajemen modern (ide, teknik, atau proses) untuk membuat administrasi lebih efisien dan efektif dalam memberikan pelayanan kepada public.

Negara berkembang memiliki karakteristik khusus dibanding negara maju, ketika dinegara maju pengelolaan organisasi atau kelembagaan sudah dikelola dengan baik, tingkat korupsi yang rendah karena penegakan hukum

yang professional dan pengetahuan dan kesadaran masyarakat sudah matang untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Reformasi sektor publik di negara berkembang berkaitan dengan adalah pengembangan kapasitas, pengendalian korupsi, desentralisasi politik dan pemberdayaan local (Polidano and Hulme 1999). Seperti yang kemudian dijelaskan;

1. *Capacity building*, Istilah ini diberikan penekanan khusus di negara-negara berkembang karena banyak dari mereka menderita karena kapasitas administrasi yang sangat rendah.
2. *Controlling corruption*, Gaji rendah berkontribusi pada masalah administratif utama lainnya: korupsi semua jenis transaksi publik, besar atau kecil, tunduk pada pembayaran suap di banyak negara. Pemberantasan korupsi telah menjadi agenda utama sektor public reformasi di negara berkembang.
3. *Decentralization*, istilah ini biasanya diartikan sebagai devolusi kekuasaan politik ke tingkat pemerintahan yang lebih rendah, biasanya pejabat lokal terpilih. Kita bisa merujuk ke ini dua jenis desentralisasi sebagai desentralisasi manajemen dan desentralisasi politik masing-masing.
4. *Local empowerment*, Sejalan dengan kecenderungan ke arah devolusi politik, telah terjadi peningkatan seruan gencar untuk “rakyat”, “publik” dan, yang terbaru, “masyarakat sipil” untuk bermain peran yang lebih besar dalam proses reformasi. Hal ini telah disejajarkan dengan meningkatnya peran gagasan neo-populis dalam teori dan praktik pembangunan. Karya penulis seperti Putnam (1993) - pada dasarnya berpendapat bahwa masyarakat adalah penentu utama kualitas pemerintah dan tingkat pertumbuhan ekonomi - telah memberikan dasar intelektual untuk pendekatan yang lebih berpusat pada masyarakat untuk pemerintahan.

Sedangkanj untuk negara maju, reformasi administrasi telah dikaitkan dengan empat jenis umum:

- 1) reformasi sebagai perubahan politik besar agar sesuai dengan kebutuhan atau visi politik tertentu;
- 2) reformasi sebagai perubahan struktural baik reorganisasi maupun penataan ulang kelembagaan;
- 3) reformasi sebagai perubahan prosedural untuk memperkenalkan cara operasi baru (desentralisasi, layanan langsung atau tidak langsung dan subsidi) yang terkait dengan kepegawaian, penganggaran, dan administrasi peraturan.
- 4) reformasi sebagai perubahan budaya untuk mengatasi isu-isu seperti orientasi klien dan layanan, pemberdayaan karyawan, dan akuntabilitas kinerja.

Reformasi administrasi publik memiliki dimensi yang luas, dimana reformasi tersebut akan berkaitan dengan tiga dimensi, yaitu kelembagaan, manajerial dan teknis (Lynn 2001), penjelasan sebagai berikut;

1. Tingkat kelembagaan (pilihan publik) tata kelola berkaitan dengan pembentukan hubungan pemerintahan, atau keberpihakan strategis yang luas, pada pilihan publik/tingkat legislatif, yang melibatkan interaksi antara publik/pemangku kepentingan dan legislator, preferensi legislatif dan otoritas formal yang mengatur badan publik, dan antara otoritas formal dan organisasi dan manajemen lembaga dan program publik;
2. Tingkat manajerial tata kelola berkaitan dengan pembentukan lebih lanjut dari hubungan pemerintahan, atau elaborasi keberpihakan strategis, oleh aktor organisasi, yang melibatkan interaksi antara organisasi, manajemen, dan administrasi dan teknologi inti dan pekerjaan utama badan publik
3. Tingkat teknis tata kelola berkaitan dengan memajukan pembentukan akhir tata kelola di tingkat kerja utama, di mana penyelarasan strategis diberikan ekspresi operasional mereka dalam proses

interaksi antara pekerja utama dan penerima layanan dan pemangku kepentingan lainnya, yang menentukan yang dapat diamati atau diukur.

Jadi reformasi tidak hanya berkaitan dengan perubahan struktur organisasi ataupun relasi birokrasi dengan masyarakat semata, akan tetapi menjangkau pada tingkat strategis inter dan intra kelembagaan namun sampai pada bagaimana memperlakukan masyarakat sebagai warga negara yang harus dilayani dengan indikator yang mudah diamati dan diukur.

Masalah dan Pendekatan Reformasi Pelayanan Publik

	Masalah	Pendekatan	periode
1	Bagaimana kita bisa menertibkan pemerintahan dan pijakan yang efisien?	Administrasi publik "Weberian" dan pengembangan kapasitas	Periode pasca-kemerdekaan di Asia Selatan dan Afrika Sub Sahara
2	Bagaimana kita bisa mendekatkan pemerintah ke akar rumput?	Desentralisasi	1970-an hingga sekarang
3	Bagaimana kita bisa membuat pemerintah lebih terjangkau?	Reformasi gaji dan ketenagakerjaan	1980-an and 1990-an
4	Bagaimana kita bisa membuat kinerja pemerintah lebih baik dan memenuhi tujuan utama kita?	New Public Management	1990-an hingga sekarang
5	Bagaimana kita bisa membuat pemerintah lebih jujur?	Reformasi integritas dan antikorupsi	1990-an hingga sekarang
6	Bagaimana kita bisa membuat pemerintah lebih responsif terhadap warga?	Reformasi 'Bottom-up'	Akhir 1990-an hingga sekarang

Sumber: (McCourt 2013)

Perubahan pendekatan administrasi publik secara detil sudah dijelaskan pada bagian sebelumnya, kami mencoba menjelaskan secara singkat pendekatan-pendekatan dalam reformasi administrasi publik sebagai berikut :

a. Old Public Administration

Pendekatan ini memiliki sejumlah ciri khas. Ini mengandalkan kontrol terpusat, menetapkan aturan dan pedoman, memisahkan pembuatan kebijakan dari implementasi, dan menggunakan struktur organisasi hierarkis. Kata kuncinya adalah efisiensi dan efektivitas dalam pengelolaan anggaran dan sumber daya manusia.

b. New Public Management

Landasan teoretisnya terletak pada teori pilihan publik dan prinsipal-agen, yang mengklaim bahwa kepentingan pribadi individu mendorong perilaku birokrasi. Persaingan, pendelegasian, kinerja, dan daya tanggap menawarkan tolok ukur untuk mengatur perilaku birokrasi dan menghasilkan hasil yang lebih baik.

c. New Public Governance

Pendekatan NPG menekankan hubungan antar organisasi dan tata kelola proses, di mana kepercayaan, modal relasional dan kontrak relasional berfungsi sebagai mekanisme tata kelola inti, daripada bentuk dan fungsi organisasi. Dalam hal ini NPG bertentangan dengan pendekatan konvensional untuk administrasi publik, yang cenderung menekankan proses intra-organisasi dalam domain pemerintah yang berbeda dari proses antar-organisasi antara pemerintah dan aktor swasta dan non-profit.

d. New Public Service

Model Layanan Publik Baru mendekati manajemen publik dari sudut pandang teori demokrasi, yang didasarkan pada gagasan tentang kewarganegaraan

yang aktif dan terlibat. Warga melihat melampaui kepentingan pribadi yang sempit ke kepentingan publik yang lebih luas dan peran pejabat publik adalah untuk memfasilitasi peluang untuk memperkuat keterlibatan warga dalam menemukan solusi untuk masalah sosial.

Strategi Reformasi Administrasi

Strategi reformasi administrasi publik sebagai serangkaian langkah, yang harus mengarah pada manajemen lembaga, sumber daya manusia, dan proses yang lebih efektif, efisien, dan lebih baik, menghasilkan pembuatan kebijakan yang lebih efisien, peningkatan fungsionalitas dan organisasi, berbasis prestasi, pengelolaan sumber daya manusia, pelayanan publik yang lebih efisien dan hemat biaya, serta tanggung jawab, pelaporan, dan transparansi lembaga, pelayan, dan struktur pengelola yang lebih besar. Pencapaian tujuan reformasi administrasi memungkinkan untuk memberikan dampak positif di semua sektor, khususnya terwujudnya kinerja ekonomi dan jaminan dengan tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi serta kepuasan warga yang semakin menuntut kualitas pelayanan. layanan yang ditawarkan oleh administrasi (Slim Chtioui 2019).

Menurut Cohen (2010), Prinsip-prinsip yang menjadi dasar strategi Reformasi Administrasi Publik adalah Legalitas, Integritas, Inklusivitas dan Imparsial, Keterbukaan dan Transparansi, Profesionalisme, Orientasi Pelayanan, Efisiensi, (Efektivitas, dan Efisiensi Biaya), Visi dan Keberlanjutan, Akuntabilitas (Slim Chtioui 2019).

- 1. Legalitas** Legalitas sangat penting untuk tata kelola yang baik. Lembaga-lembaga publik bertindak secara penuh dan eksklusif sesuai dengan hukum, dan keputusan serta aturan diadopsi dalam prosedur hukum dan dilaksanakan secara tidak memihak. Berkenaan dengan reformasi administrasi publik, aturan harus secara tepat dan jelas menetapkan legalitas sangat penting untuk tata kelola yang baik.

Lembaga-lembaga publik bertindak secara penuh dan eksklusif sesuai dengan hukum, dan keputusan serta aturan diadopsi dalam prosedur hukum dan dilaksanakan secara tidak memihak.

- 2. Integritas** Sesuai dengan ketentuan hukum, administrasi publik harus menjadi mitra yang jujur dan percaya diri bagi warga negara dan bisnis. Etika, integritas profesional, dan kejujuran pegawai administrasi sangat penting untuk pencapaian hal tersebut di atas. Konflik kepentingan harus menjadi alasan yang jelas untuk pengecualian dari proses pengambilan keputusan. Pemberantasan korupsi merupakan syarat wajib bagi modernisasi administrasi publik; Oleh karena itu, langkah-langkah pencegahan dan pemberantasan korupsi yang efisien harus diberikan. Integritas pegawai profesional harus sepenuhnya dinyatakan dengan penerapan yang benar dari prinsip pendelegasian wewenang ketika memutuskan dalam prosedur administrasi.
- 3. Inklusivitas dan Imparsial** Mekanisme pelibatan warga negara secara penuh harus disediakan, mulai dari pembuatan kebijakan dan realisasinya. Administrasi publik memiliki perlakuan yang sama terhadap semua subjek (bisnis dan warga negara), yaitu, sepenuhnya tidak memihak dan objektif dalam mengambil keputusan. Segala bentuk diskriminasi sangat dilarang.
- 4. Keterbukaan dan Transparansi** Keputusan harus diadopsi, disetujui, dan diimplementasikan melalui aturan dan prosedur yang ditetapkan dengan tepat dan jelas. Semua informasi publik harus tersedia. Informasi tentang keputusan yang diambil, pelaksanaannya, dan hasilnya harus tersedia untuk publik, dengan cara yang dapat diakses oleh setiap warga negara dan dapat berkontribusi untuk mengendalikan kegiatan yang dilakukan oleh pihak berwenang

5. **Profesionalisme** Kompetensi profesional dan keahlian dari mereka yang mengambil keputusan harus dijaga pada tingkat tertinggi, dan pada saat yang sama, mekanisme untuk perbaikan terus-menerus dari kualitas tersebut harus disediakan, terutama dengan meramalkan pelatihan berkelanjutan wajib. Pegawai administrasi harus termotivasi untuk meningkatkan kinerja mereka dan harus mengembangkan dan menerapkan metode dan prosedur untuk peningkatan keterampilan manajemen kinerja mereka.
6. **Orientasi Pelayanan** Kegiatan, prosedur, dan keputusan yang diambil oleh administrasi publik harus memenuhi harapan dan kebutuhan warga negara dan bisnis. Informasi tentang tata cara pemberian pelayanan publik, serta kegiatan administrasi publik, harus disediakan dengan benar dan tepat waktu, dan pelayanan publik harus diberikan secara memadai dan dalam waktu yang wajar. Pengurangan lebih lanjut dari kekuasaan diskresi juga merupakan prasyarat untuk implementasi penuh dari prinsip orientasi layanan.
7. **Efisiensi, Efektivitas, dan Efisiensi Biaya** Administrasi publik menciptakan kebijakan dan strategi, memimpin prosedur, mengelola proyek, dan menyediakan layanan yang efisien dan hemat biaya untuk optimalisasi hasil bagi masyarakat, warga negara, dan bisnis. Penilaian kinerja pegawai administrasi dan manajemen mereka di seluruh langkah-langkah untuk pencapaian positif dan negatif harus berkontribusi pada efisiensi dan efektivitas yang lebih baik. Mekanisme kontrol juga harus memberikan estimasi dan peningkatan kinerja.
8. **Visi dan Keberlanjutan** Administrasi harus memberikan optimalisasi penggunaan sumber daya dan efisiensi kerja jangka menengah dan panjang. Kebutuhan generasi mendatang secara langsung terkait dan tergantung dari kebijakan yang sedang berjalan.

Keputusan yang diambil hari ini harus visioner dan berkelanjutan dan tidak dapat menyebabkan masalah keuangan, ekonomi, atau sosial bagi generasi mendatang.

9. **Akuntabilitas** Peran dan tanggung jawab untuk mengadopsi keputusan harus ditetapkan dengan jelas dan tepat untuk setiap lembaga, badan kolektif, atau pembuat kebijakan publik lainnya. Semua keputusan harus dapat dibenarkan secara memadai dan jelas. Kekuasaan diskresioner dalam proses pengambilan keputusan harus dikecualikan jika memungkinkan. Mekanisme yang efisien dan hemat biaya untuk perlindungan hukum harus ditempatkan, juga untuk mencegah segala bentuk ilegalitas dan pelanggaran hak asasi manusia.

Dalam rangka agenda reformasi sektor publik, paling tidak secara minimal ada empat hal yang harus menjadi perhatian (Tria and Valotti 2012):

- 1) Meningkatkan transparansi. Peningkatan transparansi dianggap sebagai nilai yang sangat berharga, yang sering dipelajari oleh akademisi dan ditekankan oleh praktisi. Hal ini umumnya dibahas sebagai alat untuk meningkatkan akuntabilitas pemerintah, sebagai prinsip yang diinginkan untuk mengurangi korupsi dalam administrasi publik, dan sebagai sarana untuk menekan kinerja pemerintah.
- 2) Meningkatkan motivasi PNS. Hal ini dapat dilakukan dengan memfokuskan pada relevansi faktor-faktor motivasi pegawai publik, termasuk tidak hanya insentif material dan upaya birokrasi untuk mengendalikan tindakan tetapi juga kebutuhan untuk meningkatkan kinerja dengan mengelola nilai-nilai yang memotivasi pegawai publik. Tinjauan kebijakan dan sistem motivasi sumber daya manusia merupakan salah satu bidang reformasi publik yang sedang berlangsung.
- 3) Meningkatkan kepemimpinan. Kebutuhan telah muncul untuk memperkuat kepemimpinan dan meningkatkan tanggung jawab manajerial untuk

menciptakan kelompok pegawai negeri yang berkualitas yang mampu memastikan koherensi, koordinasi, dan kontinuitas dalam sektor publik. Reformasi yang berkaitan dengan kepemimpinan menekankan beberapa konsep, seperti definisi keterampilan utama pemimpin masa depan dan pengembangan departemen sumber daya manusia untuk perekrutan pemimpin publik.

Mengukur kinerja. Penggunaan informasi kinerja yang efektif tetap menjadi salah satu isu yang paling diperdebatkan di sektor publik saat ini. Organisasi sektor publik di seluruh dunia menghadapi tekanan yang belum pernah terjadi sebelumnya untuk meningkatkan kualitas layanan mereka sementara pada saat yang sama menurunkan biaya mereka. Pentingnya memperkuat sistem yang digunakan untuk mengukur dan menilai kinerja jelas meningkat dalam beberapa tahun terakhir.

Tantangan Reformasi Administrasi

Meskipun reformasi merubakan sebuah aksi yang didefinisikan sebagai sebuah perubahan yang terencana untuk mencapai tujuan yang lebih baik, namun tidak selamanya reformasi dapat diterima dan berjalan sesuai rencana. Reformasi administrasi adalah proses jangka panjang yang membutuhkan investasi yang bernilai, antusiasme dan komitmen, sumber daya yang langka, dan, di atas segalanya, waktu, pemerintah bersifat jangka pendek dan mencari solusi cepat. Penguasa tidak pernah tahu berapa lama mereka akan menjabat dan berapa lama mereka bisa bertahan. Reformasi membutuhkan dukungan politik yang kuat, dukungan massa, dan fasilitasi internal yang kompeten (Caiden 1999).

Literatur tentang reformasi di negara berkembang mengidentifikasi beberapa tantangan umum (Robinson 2015) :

- a. Kurangnya perhatian terhadap dinamika politik dan ekonomi politik;

- b. Mencoba untuk mentransplantasikan struktur dan praktik organisasi satu negara ke negara lain tanpa mempertimbangkan perbedaan kontekstual;
- c. Terlalu menekankan perampangan dan pemotongan biaya;
- d. Gagal mengintegrasikan kegiatan reformasi ke dalam kerangka kebijakan dan organisasi yang lebih luas.

Reformasi bukan membutuhkan waktu yang tidak singkat, seringkali secara waktu melintasi periode kepemimpinan yang panjang. Konsistensi menjadi hal yang mahal untuk terwujud ditengah proses kepemimpinan politik baik pada tingkat nasional maupun daerah. Bentuk ketidak konsistensinan paling tidak ada dua, yang pertama adalah perubahan focus dan selera isu dan perspektif dalam persoalan pada setiap periode kepemimpinan. Kedua, ketidakkonsistenan antara kebijakan yang telah ditentukan dengan tahapan implementasi. Selain itu juga faktor geografi, sejarah, teknologi, pemerintahan, budaya dan masyarakat dan hambatan organisasi meliputi masalah seperti sumber daya, perencanaan, jadwal, strategi, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi juga turut menjadi tantangan yang perlu mendapatkan perhatian lebih.

Daftar Pustaka

- Caiden, Gerald E. 1999. "Administrative Reform -- Proceed with Caution." *International Journal of Public Administration* 22(6): 815–32.
- Christopher Pollitt, Geert Bouckaert. 2019. *Public Management Reform A Comparative Analysis—New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. 3 Edition. New York: Oxford University Press.
- Farazmand, Ali. 1999. "Administrative Reform in Global Perspectives: A Symposium." *International Journal of Public Administration* 22(6): 805–13.
- James, Oliver, and Nick Manning. 1996. "Public Management Reform: A Global Perspective." *Politics* 16(3): 143–49.
- Jreisat, Jamil E. 1988. "Administrative Reform in Developing Countries: A Comparative Perspective." *Public Administration and Development* 8(1): 85–97.
- Keban, Yeremias T. 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori Dan Isu*. Jogjakarta: Gava Media.
- Kuotsai Tom Liou. 2000. *Administrative Reform and National Economic Development*. New York: Routledge.
- Lynn, Laurence E. 2001. "Globalization and Administrative Reform: What Is Happening in Theory?" *Public Management Review* 3(2): 191–208.
- McCourt, Willy. 2013. "Models of Public Service Reform: A Problem-Solving Approach." *World Bank Policy Research Working Paper* (6428): 1–32. <http://papers.ssrn.com/abstract=2258956>.
- Polidano, Charles, and David Hulme. 1999. "Public Management Reform Im Developing Countries." *Public Management: An International Journal of Research and Theory* 1(1): 121–32.
- Robinson, Mark. 2015. "From Old Public Administration

- to the New Public Service Implications for Public Sector Reform in Developing Countries.” *UNDP Global Centre for Public Service Excellence*: 1–20.
- Slim Chtioui. 2019. “The Objectives and Basis of Public Administration Reform (PAR) Strategy.” *Journal of US-China Public Administration* 16(2): 67–76.
- Tria, Giovanni, and Giovanni Valotti. 2012. “Challenges of Public Sector Reform.” In *Reforming the Public Sector: How to Achieve Better Transparency, Service, and Leadership*, eds. GIOVANNI TRIA and GIOVANNI VALOTTI. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1–10.
<http://www.jstor.org/stable/10.7864/j.ctt127xbv.1>.
- UNDP. 2004. “Public Administration Reform: Practice Note.” *United Nations Development Programme*: 1–29.
http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/public_administration/public-administration-reform-practice-note-.html.

Profil Penulis



Imam Yudhi Prastya, S.IP.,MPA.

Penulis merupakan dosen pada Program Studi Administrasi di Universitas Maritim Raja Ali Haji Tanjungpinang sejak tahun 2010. Penulis menyelesaikan studi S 1 pada Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta pada tahun 2005. Masih di kota yang sama penulis melanjutkan studi S 2 di Jurusan Administrasi Negara Universitas Gadjah Mada dan tahun 2009 berhasil menyandang gelar MPA.

Bidang keahlian yang penulis tekuni saat ini pada kajian dan kebijakan dan inovasi sektor publik dan itu sejalan dengan mata kuliah yang diampunya. Mata kuliah yang diampu diantaranya inovasi sektor publik, kebijakan publik dan juga kemitraan dan tata kelola pemerintahan. Penulis cukup aktif dalam publikasi baik jurnal nasional maupun prosiding nasional dan internasional dengan berkolaborasi dengan kolega baik di Program Studi Administrasi di Universitas Maritim Raja Ali Haji maupun dengan kolega dari Universitas lain. Beberapa penelitian yang telah dilakukan didanai oleh internal perguruan tinggi dan juga skema pendanaan dari Kemenristekdikti. Buku ini merupakan *book chapter* kedua, sebelumnya sebagai penulis pada *book chapter* dengan judul Pelayanan Publik di Era Tatanan Normal Baru pada bab Paradigma Pelayanan Publik Dan Produk Layanan Publik.

Email Penulis: yudhiimam02@gmail.com

ADMINISTRASI PUBLIK DAN KEBIJAKAN PUBLIK

Amir Syamsuadi, S.IP., M.Si
Universitas Abdurrah

Konsep Administrasi Publik

Apabila dicermati *Public Administration* selalu diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia dengan Administrasi Negara. Pemaknaan secara bebas ini yang sering menimbulkan pertanyaan diberbagai kalangan terutama akademisi hal ini terjadi dikarenakan seiring dengan adanya perubahan masyarakat yang berkembang dan semakin dinamis. Pemaknaan tersebut tentunya dilandasi dengan kondisi faktual yang dilihat dari pengelolaan negara yang berorientasi pada kekuasaan (Arifin, 2011). Orientasi kekuasaan yang dilakukan oleh negara inilah yang telah menimbulkan persepsi tentang pengertian *Public Administration* dikonotasikan dengan Administrasi Negara (Munaf, 2016).

Namun dalam perkembangan kemudian, istilah ini telah bergeser sesuai dengan pergeseran corak berfikir serta realita perubahan pengelolaan negara itu sendiri. Perubahan makna *public* sebagai negara, menjadi *public* sebagai masyarakat. Dalam arti bahwa administrasi negara bukan lagi terlalu berorientasi kepada aktivitas oleh negara, tetapi menjadi oleh, untuk dan kepada masyarakat. Pendekatan administrasi negara tidak lagi kepada negara tetapi titik tekannya kepada masyarakat, proses, sistem, prosedur (Arifin, 2011).

Hirarki tidak lagi merupakan acuan yang utama meskipun tetap perlu diketahui dan merupakan skill. Akan Tetapi *results, teamwork, fleksibilitas* haruslah lebih dikedepankan disebabkan oleh tekanan, pengaruh, adanya *differentiated public demand*. Sedangkan sebagai seorang administrator atau mereka yang mendalami administrasi publik dituntut untuk memiliki pengetahuan, skill, kemampuan, profesionalisme, kapabilitas untuk mengembangkan konsep organisasi dan manajemen serta mengorganisir dan manage aktivitas dan infrastruktur dalam memahami tuntutan dan memberikan pelayanan kepada masyarakat. Itulah sebabnya mengapa mereka ini tidak dituntut untuk tidak saja memiliki *responsibility* dan *accountability* tetapi juga harus memiliki *responsiveness, transparent, integrity* dan *impartiality*. Administrasi Publik (negara) melepaskan atau terlepas sama sekali dari kehidupan atau permasalahan negara. Meskipun administrasi negara (publik) tidak lagi berdasarkan pada paradigma dikotomi politik dan administrasi namun bukan berarti tidak terkait atau dikaitkan dengan negara atau pemerintah (Arifin, 2011).

Perkembangan Administrasi Publik

Ilmu Administrasi Negara telah berkembang dan mengalami pergeseran dari *Administration of Public* menjadi *Adminsitration by Public* dimana dalam *Administration of Public* negara sebagai agen tunggal implementasi fungsi negara/pemerintahan. Konsep ini menekankan fungsi negara/pemerintahan bertugas sebagai public service (*Adminsitration for Public*). Sementara *Administration by Public* berorientasi bahwa publik *demand are differetianted*, dalam arti fungsi negara/pemerintah hanyalah sebagai fasilitator, katalisator yang bertitik tekan pada *putting the customers in the driver set*. Dimana determinasi negara/pemerintah tidak lagi merupakan faktor atau aktor utama sebagai driving forces (Warsito, 2006). Dampak pergeseran tersebut telah mengakibatkan perubahan makna *public* sebagai negara, menjadi *public* sebagai masyarakat.

Dengan demikian pendekatan ilmu administrasi negara tidak lagi berorientasi kepada negara tetapi kepada masyarakat. Dan hal ini menjadi tuntutan perubahan dari *government* yang lebih menitikberatkan kepada otoritas menjadi *governance* yang menitikberatkan kepada kompatibilitas di antara para aktornya ialah : pemerintah, sektor swasta dan masyarakat (Kurniawan, 2007).

Sejak administrasi publik diterima sebagai ilmu oleh para pelopornya, yaitu Woodrow Wilson, Frank Goodnow, dan Leonard D. White dalam kurun waktu tahun 1887 sampai dengan tahun 1926 telah mengalami perkembangan paradigma. Akan tetapi tidak melalui tahapan-tahapan yang jelas batas dan ruang lingkupnya, di samping itu pengklasifikasiannya juga berbeda-beda karena dibuat atas dasar yang berbeda-beda pula, yaitu ada yang atas dasar teori, model, pendekatan, dan emphasis (penekanan) (Juharni, 2015).

Perbedaan pentahapan batas, ruang lingkup, dan klasifikasi paradigma ilmu administrasi publik dikarenakan atas dasar lapangan kegiatan dan ruang lingkup ilmu administrasi publik yang tidak terbatas (Thoha, 2017). Secara global lingkup kegiatan administrasi publik meliputi seluruh wilayah negara dan seluruh bidang kehidupan masyarakat. Dengan demikian, banyak ragam permasalahan publik yang harus diatasinya, dan sejalan dengan itu permasalahannya bersifat dinamis oleh karena jenis dan tingkatan kebutuhan publik juga terus berkembang danuntutannya harus dipenuhi oleh administrasi publik.

Relevan dengan karakteristik ruang lingkup kegiatan administrasi publik yang demikian, maka yang menjadi pusat perhatian (*focus of interest*) dari administrasi publik sebagai ilmu sangat luas dan beragam permasalahannya, dalam arti banyak titik-titik perhatiannya. Konsekuensinya paradigma yang dikemukakan oleh para ahli pun berbeda-beda bergantung pada pokok permasalahannya. Sehubungan dengan hal ini, ilmu administrasi publik dalam menjelaskan permasalahannya juga banyak menggunakan konsep-konsep atau teori-teori yang dikembangkan oleh ilmu pengetahuan lain, dalam

ilmu sosial seperti : sosiologi, antropologi sosial, psikologi sosial dan lain sebagainya (Tachjan, 2006).

Pendekatan ekologis, kehidupan (perilaku) suatu organisasi dipengaruhi oleh lingkungannya, yaitu keadaan sosial, ekonomi, politik, dan budaya. Atau ada keterkaitan antara organisasi dengan lingkungannya (Tachjan, 2006). Oleh karena itu, administrasi publik sebagai suatu institusi (birokrasi) dari suatu negara dipengaruhi oleh keadaan sosial, ekonomi, politik, dan budaya masing-masing negara. Prinsip-prinsip, teori-teori dan model-model administrasi publik yang dibangun di suatu negara belum tentu cocok jika diterapkan di negara-negara yang lain. Teori-teori administrasi publik yang dikembangkan di negara maju belum tentu cocok jika diterapkan di negara Dunia Ketiga Demikian pula teori-teori administrasi publik yang dikembangkan di suatu negara Dunia Ketiga belum tentu cocok jika diterapkan di negara Dunia Ketiga lainnya (Pasolong, 2007). Pada akhir tahun 1960 dan awal tahun 1970 terdapat dua jalur pemikiran administrasi publik, yaitu jalur pemikiran untuk di negara-negara dunia ketiga dan jalur pemikiran untuk negara-negara maju (Amerika Serikat). Dalam perkembangannya, untuk di negara maju berkembang Administrasi Negara Baru (*The New Public Administration*) dan untuk di negara Dunia Ketiga berkembang Administrasi Pembangunan (Anggara, 2012)). Sejalan dengan perkembangan kebutuhan karena pengaruh globalisasi sebagai akibat perkembangan iptek, kemudian pada tahun 1992 muncul paradigma "*post-bureaucratic paradigm*" dari Barzelay (1992). Dan pada waktu yang bersamaan juga muncul paradigma "*Reinventing Government*" yang disampaikan oleh D. Osborne dan T. Gaebler (1992). Paradigma ini juga dikenal dengan nama *New Public Management*, dan mencapai puncaknya dengan diterapkannya prinsip "*good governance*" (Keban, 2004). Selanjutnya pada tahun 2003 muncul paradigma "*the new public service*" yang disampaikan oleh J. V. Denhardt (2003). Jadi perkembangan paradigma administrasi (di negara maju) adalah sebagai berikut :

1. Administrasi Publik Konvensional (*Old Public Administration*).
2. Administrasi Publik Baru (*New Public Administration*).
3. Manajemen Publik Baru (*New Public Management*).
4. Pelayanan Publik Baru (*New Public Service*) (Sulila, 2015).

Untuk di negara dunia ketiga, pada hakekatnya administrasi pembangunan adalah administrasi publik akan tetapi administrasi publik yang lebih ditujukan untuk mendukung proses pembangunan. Menurut Tjokroamidjojo: “Administrasi pembangunan adalah suatu administrasi negara yang bisa berperan sebagai agen perubahan (*agent of change*) atau *Management of Change* (Anggara dan Sumantri, 2016).

Terminologi Kebijakan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) kebijakan dijelaskan sebagai rangkaian konsep dan azas yang menjadi garis dasar rencana dalam pelaksanaan pekerjaan, kepemimpinan, serta cara bertindak (tentang perintah, organisasi dan sebagainya (Arifin, 2011). Kebijakan sebuah ketetapan berlaku dan dicirikan oleh perilaku yang konsisten serta berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang menaatinya (yang terkena kebijakan). Kebijakan dapat dibedakan menjadi kebijakan publik dan kebijakan privat (Dian *et al.*, 2020). Kebijakan publik adalah tindakan kolektif yang diwujudkan melalui kewenangan pemerintah yang legitimate untuk mendorong, menghambat, melarang atau mengatur tindakan private (individu atau lembaga swasta). Menurut Hogwood and Gunn Kebijakan publik memiliki dua ciri pokok. Pertama, dibuat atau diproses oleh lembaga pemerintahan atau berdasarkan prosedur yang ditetapkan oleh pemerintah. Kedua, bersifat memaksa atau berpengaruh terhadap tindakan privat masyarakat luas (publik). Sebagai contoh, kebijakan harga BBM adalah kebijakan publik karena dibuat oleh pemerintah bersifat memaksa dan dapat berpengaruh terhadap

kehidupan ekonomi penduduk, konsumen maupun pengusaha (Hermana, Ulumudin dan Yudiardi, 2019).

Kebijakan privat adalah tindakan yang dilakukan oleh seseorang atau lembaga swasta dan tidak bersifat memaksa kepada orang atau lembaga lain. Misalnya, keputusan suatu perusahaan swasta untuk menetapkan harga jual produk yang dihasilkannya merupakan contoh kebijakan privat. Perusahaan swasta adalah lembaga privat dan keputusannya tidak mengikat atau bersifat memaksa bagi perusahaan lain atau masyarakat luas. Kebijakan privat hanya berlaku internal, bagi lembaga atau individu itu saja.

Menurut James Anderson kebijakan adalah suatu tindakan yang mempunyai tujuan yang dilakukan seseorang pelaku atau sejumlah pelaku untuk memecahkan suatu masalah. Anderson mengklasifikasi kebijakan menjadi dua yakni kebijakan substantif dan kebijakan prosedural. Kebijakan substantif yaitu apa yang harus dikerjakan oleh pemerintah sedangkan kebijakan prosedural yaitu siapa dan bagaimana kebijakan tersebut diselenggarakan. Ini berarti, kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah (Anderson, 1997).

Menurut Wayne Parsons kebijakan adalah seperangkat aksi atau rencana yang mengandung tujuan politik. Menurutnya kata *policy* mengandung makna kebijakan sebagai rationale, sebuah manifestasi dari penilaian pertimbangan. Artinya sebuah kebijakan adalah usaha untuk mendefinisikan dan menyusun basis rasional untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan (Parsons, 2006).

Defenisi tentang kebijakan juga disampaikan oleh Hanif Nurcholish sebagai keputusan suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan tertentu, berisikan ketentuan-ketentuan yang dapat dijadikan pedoman perilaku dalam hal :

1. Pengambilan keputusan lebih lanjut, yang harus dilakukan baik kelompok sasaran ataupun (unit organisasi pelaksanaan kebijakan,

2. Penerapan atau pelaksanaan dari suatu kebijakan yang telah ditetapkan baik dalam hubungan dengan (unit) organisasi pelaksana maupun dengan kelompok sasaran yang dimaksudkan (Nurcholish, 2005).

Istilah Kebijakan Publik dalam administrasi negara menjadi sangat populer karena ruang lingkupnya sangat luas menangani aneka ragam cakupan substantif, di dalamnya terdapat suatu program untuk mencapai tujuan, nilai-nilai, dan praktek-praktek yang terarah, yang merupakan praktik sosial. Pada hakekatnya kebijakan merupakan kajian terhadap peraturan atau program dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Kebijakan selalu dihubungkan dengan upaya penyelesaian masalah. Islamy mengemukakan konsep bahwa tujuan kebijakan memuat tiga (3) elemen, yaitu:

- 1) Identifikasi dan tujuan yang ingin dicapai.
- 2) Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan.
- 3) Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik dan strategi (Islamy, 1996).

Setiap produk kebijakan haruslah memperhatikan substansi dari keadaan sasaran, melahirkan sebuah rekomendasi yang memperhatikan berbagai program yang dapat dijabarkan dan diimplementasikan sebagaimana tujuan dari kebijakan tersebut. Untuk melahirkan sebuah produk kebijakan, dapat pula memahami konsepsi kebijakan. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan. Paling tidak ada tiga perbedaan mendasar antara kebijakan dengan keputusan yakni :

1. Ruang lingkup kebijakan jauh lebih besar dari pada keputusan
2. Pemahaman terhadap kebijakan yang lebih besar memerlukan penelaahan yang mendalam terhadap keputusan

3. Kebijakan biasanya mencakup upaya penelusuran interaksi yang berlangsung diantara begitu banyak individu, kelompok dan organisasi (Solichin, 1997).

Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan publik pada umumnya dipahami sebagai salah satu upaya atau tindakan pemerintah yang dibuat dalam rangka melaksanakan tugas-tugas pemerintahannya, dalam wujud pengaturan ataupun keputusan. Pada praktiknya, kebijakan publik merupakan hasil dari proses politik yang dijalankan dalam suatu sistem pemerintahan negara, yang di dalamnya terkandung langkah-langkah atau upaya yang harus dilaksanakan oleh pemerintah selaku penyelenggara negara (Anggara, 2012).

Dalam praktiknya, kebijakan publik tidak terlepas dari peran dan fungsi aparat pemerintah yang disebut birokrasi. Kebijakan publik adalah keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik (Hayat, 2018). Sebagai keputusan yang mengikat publik, kebijakan publik harus dibuat oleh otoritas politik, yaitu mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak, umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak.

Selanjutnya, kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi negara yang dijalankan oleh birokrasi pemerintah. Dalam praktiknya, kebijakan publik tidak terlepas dari peran dan fungsi aparat pemerintah yang disebut birokrasi (Suwitri, 2008). Kebijakan publik adalah keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. rangkaian pilihan yang lebih kurang saling berhubungan (termasuk keputusan-keputusan yang tidak bertindak) yang dibuat oleh badan dan pejabat pemerintah (Dachi, 2017).

Kebijakan Publik merupakan tindakan yang dilakukan pemerintah baik atas inisiatifnya sendiri maupun atas keterpengaruhan dari aktor di luar pemerintahan terhadap sesuatu masalah yang menjadi isu kebijakan

yang terkait dengan kepentingan publik, melalui serangkaian pilihan dengan memanfaatkan sumber-sumber daya strategis yang dikuasainya (Hermana, Ulumudin dan Yudiardi, 2019).

Disiplin kebijakan publik sebagaimana kepemimpinan adalah merupakan ilmu (*science*) dan seni/ kiat (*art*) (Revida *et al.*, 2020). Keberhasilan suatu kebijakan tidak hanya mengandalkan kemampuan intelektual para aktor ataupun pelaku kebijakan, tetapi ia juga ditentukan oleh bakat, keterampilan, pengalaman, serta kualitas para aktor tersebut. Dengan demikian kebijakan publik sebagai tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu. Lebih lanjut menurut (Thoha, 1996) terdapat implikasi-implikasi dari adanya pengertian kebijakan publik tersebut, yaitu:

1. bahwa kebijakan publik itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi kepada tujuan.
2. bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
3. bahwa kebijakan itu adalah merupakan apa yang benar-benar dilakukan pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud akan melakukan sesuatu atau menyatakan akan melakukan sesuatu.
4. bahwa kebijakan publik itu bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.
5. bahwa kebijakan pemerintah setidaknya-tidaknya dalam arti yang penting didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan yang bersifat memaksa

Perumusan kebijakan merupakan kegiatan menyusun dan mengembangkan atau serangkaian tindakan

(program) pemerintah untuk mengatasi/memecahkan suatu masalah tertentu. Perumusan itu meliputi:

- 1) Mengidentifikasi alternatif.
- 2) Mengidentifikasi dan merumuskan alternatif.
- 3) Menilai masing-masing alternatif yang tersedia.
- 4) Memilih alternatif yang paling memungkinkan untuk dilaksanakan.

Dalam pengertian kebijakan publik akan mengandung unsur-unsur yang sedikitnya mengandung hal-hal sebagai berikut:

1. Adanya isu-isu yang menjadi masalah publik dan tujuan yang ingin dicapai;
2. Adanya tindakan dari aktor-aktor pemerintahan dan atau para aktor lainnya terhadap isu-isu kebijakan;
3. Adanya pilihan bagi para aktor kebijakan publik untuk bertindak ataupun tidak atas adanya isu kebijakan;
4. Adanya penggunaan sumber-sumber daya strategis untuk memecahkan masalah yang menjadi kepentingan publik (Arifin, 2011).

Pada berbagai tingkat pemerintahan baik bersifat vertikal maupun horizontal dalam proses kebijakan publik. Di mana proses kebijakan publik ini dapat dikelompokkan ke dalam tiga fungsi, yaitu : “perumusan kebijakan publik, implementasi kebijakan publik, pengawasan dan evaluasi (hasil) kebijakan publik” Unit-unit administratif dengan proses kegiatan yang dilakukannya seperti tersebut di atas, adalah merupakan manifestasi dari tindakan-tindakan administratif. Dikatakan demikian, oleh karena tindakan-tindakan administratif itu adalah tindakan-tindakan yang bersangkutan paut dengan administrasi, dimana ciri-ciri administrasi adalah organisasi dan manajemen (Abidin, 2015).

Selanjutnya dikatakan bahwa terdapat beberapa hal yang berhubungan dengan kebijakan publik. Pertama, tujuan atau kegiatan yang berorientasi tujuan haruslah menjadi

perhatian utama perilaku acak atau peristiwa yang tiba-tiba terjadi. Kedua, kebijakan merupakan pola model tindakan pejabat pemerintah mengenai keputusan-keputusan diskresinya secara terpisah. Ketiga, kebijakan harus mencakup apa yang nyata pemerintah perbuat, atau apa yang mereka katakan akan dikerjakan. Keempat, bentuk kebijakan publik dalam bentuknya yang positif didasarkan pada ketentuan hukum dan kewenangan.

Tujuan kebijakan publik adalah dapat dicapainya kesejahteraan masyarakat melalui produk kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Kebijakan publik memiliki tingkatan menegaskan bahwa secara sederhana rentetan atau tingkatan kebijakan publik di Indonesia dapat dikelompokkan menjadi tiga, yakni :

1. Kebijakan publik yang bersifat makro atau umum, atau mendasar, yaitu (a) UUD1945, (b) UU/Perpu, (c) Peraturan Pemerintah, (d) Peraturan Presiden, dan (e) Peraturan Daerah.
2. Kebijakan Publik yang bersifat (meso) atau menengah, atau penjas pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berbentuk Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, dan Peraturan Walikota. Kebijakannya dapat pula berbentuk Surat Keputusan Bersama atau SKB antar Menteri, Gubernur dan Bupati dan Walikota.
3. Kebijakan Publik yang bersifat mikro adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan di atasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik di bawah Menteri, Gubernur, Bupati dan Walikota (Nugroho, 2003).

Terkait dengan hirarki kebijakan menurut (Abidin, 2004) secara umum kebijakan dibagi kedalam tiga tingkatan sebagai berikut :

- 1) Kebijakan umum, yaitu kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan baik yang bersifat positif ataupun negatif yang meliputi

keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan.

- 2) Kebijakan pelaksanaan, yaitu kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Untuk tingkat pusat, Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan Undang-Undang.
- 3) Kebijakan teknis, yaitu kebijakan operasional yang berada dibawah kebijakan pelaksanaan.

Terdapat beberapa unsur yang terkandung dalam kebijakan publik sebagai berikut :

1. Kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu.
2. Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
3. Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, dan bukan apa yang dimkasud akan dilakukan.
4. Kebijakan publik bersifat positif (merupakan tindakan pemerintah mengenai sesuatu dalam memecahkan masalah publik tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu).
5. Kebijakan publik (positif) selalu berdasarkan pada peraturan perundangan tertentu yang bersifat memaksa (otoritatif) (Kadji, 2008).

Beberapa teori yang berkenaan dengan variabel-variabel yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan publik, diantaranya:

- a. Teori Merilee S. Grindle Pelaksanaan kebijakan publik dalam teori Merilee S. Grindle dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni: isi kebijakan (*content of policy*); dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Variabel tersebut mencakup: sejauhmana kepentingan kelompok sasaran tertuang dalam isi kebijakan; jenis manfaat yang diterima oleh kelompok sasaran; sejauhmana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan; apakah

penempatan lokasi program sudah tepat; apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan pelaksanaannya secara detail; dan apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai (Subarsono, 2011).

- b. Teori Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier Teori ini menyebut ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan publik, yaitu: karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*), karakteristik kebijakan/ Undang-Undang (*ability of statute to structure implementation*), dan variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*) (Subarsono, 2011).
- c. Teori Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn Teori Meter dan Horn menyatakan paling tidak dijumpai lima variabel yang mempengaruhi kinerja pelaksanaan kebijakan publik, yakni: standar dan sasaran kebijakan; sumberdaya; komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas; karakteristik agen pelaksana; dan kondisi sosial, ekonomi dan politik (Subarsono, 2011).

Kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Menurutny bahwa apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuan dan kebijakan negara tersebut harus meliputi semua tindakan pemerintah, bukan semata-mata pernyataan keinginan pemerintah atau pejabatnya. Disamping itu sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah pun termasuk kebijakan negara. Hal ini disebabkan sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh yang sama besarnya dengan sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah.

Daftar Pustaka

- Abidin, M. Z. (2015) "Tinjauan atas pelaksanaan keuangan desa dalam mendukung kebijakan dana desa," *Jurnal ekonomi & kebijakan publik*, 6(1), hal. 61–76.
- Abidin, Z. (2004) *Kebijakan Publik, Edisi Revisi*. Jakarta Penerbit: Yayasan Pancur Siwah.
- Anderson, J. E. (1997) *Public Policy Making Third Edition*. USA: Houghton Mifflin Company.
- Anggara, S. (2012) *Ilmu Administrasi Negara: Kajian Konsep, Teori, dan Fakta Dalam Upaya Menciptakan Good Governance*. CV Pustaka Setia.
- Anggara, S. dan Sumantri, I. (2016) "Administrasi Pembangunan: Teori dan Praktek." CV Pustaka Setia.
- Arifin, T. (2011) *Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Penerbit Pt.Pustaka Indonesia Press. Jakarta.
- Dachi, R. A. (2017) *Proses dan analisis kebijakan kesehatan (suatu pendekatan konseptual)*. Deepublish.
- Dian, D. et al. (2020) "Analisis kebijakan pendidikan: Kajian aplikatif pendidikan Islam di Indonesia." Farha Pustaka.
- Hayat, H. (2018) "Buku Kebijakan Publik," *Universitas Islam Malang Malang, Indonesia*.
- Hermana, D., Ulumudin, A. dan Yudiardi, D. (2019) "Kebijakan Publik." Garut: Universitas Garut.
- Islamy, M. I. (1996) "Kebijakan Publik," *Universitas Terbuka, Jakarta*.
- Juharni (2015) *Pengantar Ilmu Administrasi Negara*. Makassar: SAH MEDIA.
- Kadji, Y. (2008) "Implementasi Kebijakan Publik Melalui MSN Approach," *Jurnal Teknologi dan Manajemen Informatika*, 6.
- Kurniawan, T. (2007) "Pergeseran paradigma administrasi publik: Dari perilaku model klasik dan NPM ke good governance," *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, 7(1), hal. 16–17.
- Munaf, Y. (2016) "Hukum Administrasi Negara," *Marpoyan Tujuh, Pekanbaru*.

- Nugroho, R. (2003) "Kebijakan Publik: formulasi, implementasi, dan evaluasi," *Jakarta: Elex Media Komputindo*.
- Nurcholish, H. (2005) *Teori dan praktik pemerintahan dan otonomi daerah*. Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Parsons, W. (2006) *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Diedit oleh T. W. B. Santoso. Jakarta: Jakarta Kencana.
- Pasolong, H. (2007) *Teori Administrasi Publik: Bandung: Penerbit Alfabeta*.
- Revida, E. et al. (2020) *Teori Administrasi Publik*. Yayasan Kita Menulis.
- Solichin, A. W. (1997) "Analisis Kebijaksanaan: dari formulasi ke implementasi kebijaksanaan negara," *Jakarta: Penerbit PT Bumi Aksara*.
- Subarsono, A. G. (2011) "Analisis Kebijakan: Konsep, Teori dan Aplikasi," *Yogyakarta: Pustaka Pelajar*.
- Sulila, I. (2015) *Implementasi Dimensi Layanan Publik Dalam Konteks Otonomi Daerah*. Deepublish.
- Suwitri, S. (2008) "Konsep dasar kebijakan publik," *Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro*.
- Tachjan (2006) *Implementasi kebijakan publik*. Bandung: AIPI.
- Thoha, M. (1996) "Perilaku Organisasi: Konsep Dasar dan Perilakunya," *Penerbit PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta*.
- Thoha, M. (2017) *Birokrasi Politik & Pemilihan Umum di Indonesia*. Prenada Media.
- Warsito, U. (2006) "Administrasi Publik," *Yogyakarta: Pustaka Pelajar*.

Profil Penulis



Amir Syamsuadi, S.IP., M.Si

Penulis lahir di Kabupaten Indragiri Hulu Provinsi Riau pada 10 Februari 1989. Jenjang pendidikan S1 ditamatkan di Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Riau, Pekanbaru Tahun 2011. Penulis menyelesaikan studi Magister-S2 Ilmu Politik pada Program Pascasarjana Universitas Riau tahun 2014. Selain aktif mengajar pada Program Studi Ilmu Pemerintahan Universitas Abdurrab Pekanbaru. Sejak Tahun 2018 Penulis ikut tergabung kedalam Asosiasi Dosen Ilmu Pemerintahan Indonesia (ADIPSI). Jabatan struktural dalam pengelolaan Program Studi di Universitas Abdurrab yakni Sebagai Sekretaris Program Studi Ilmu Pemerintahan Tahun 2016-2018, ketua Program Studi Ilmu Pemerintahan tahun 2018-2022. Penulis juga aktif dalam kegiatan tri dharma perguruan tinggi dan terlibat dalam beberapa penelitian tingkat lokal dan nasional serta melakukan beberapa publikasi karya ilmiah dengan kajian Kebijakan, Politik dan pemerintahan. Diantara karya yang pernah diterbitkan antara lain: Buku *Bijak Mengelola Desa: Sebuah Tinjauan Awal Penyelenggaraan Pemerintahan Desa* penerbit Taman Karya Pekanbaru (2020) dan Buku *Kebakaran Hutan dan Lahan dalam Perspektif Kebencanaan, kebijakan dan teknologi Informasi* penerbit Taman Karya Pekanbaru (2020) selain itu penulis juga pernah menerbitkan tulisan pada beberapa laman jurnal terakreditasi yang dapat ditemukan pada *google scholar* milik penulis.

Email Penulis: amir.syamsuadi@univrab.ac.id

ADMINISTRASI KEPEGAWAIAN

Siti Waliah, S.Ip, M.Si

Universitas Sjakhyakirti Palembang

Pendahuluan

Manusia didalam kehidupannya membutuhkan orang lain untuk bekerja sama dalam usahanya memenuhi semua kebutuhan hidupnya. Konsep kerja sama yang dimaksud terdapat didalam pengertian administrasi itu sendiri. Administrasi menurut oleh Dwight waldo (1984:35) merupakan rangkaian kerja sama manusia yang mempunyai derajat rasionalitas (akal) yang tinggi. Studi ilmu administrasi mengalami perkembangan yang pesat dibandingkan cabang ilmu lainnya, seperti: ekonomi, hukum dan lain-lainnya. Intensitas perkembangannya ditandai dengan spesialisasi bidang kajian (Ulbert Silalahi, 2013:92).

Penggunaan kata atau istilah Administrasi sebenarnya, bukan merupakan hal yang baru ditelinga kita. Hal ini dikarenakan didalam kehidupan kita sehari-hari, kata administrasi sering digunakan untuk menunjukan makna tersendiri. Baik dengan menambahkan kata diawal atau diakhir kata administrasi tersebut, seperti: ruang administrasi, petugas administrasi, biaya administrasi, administrasi publik, administrasi pembangunan, administrasi kepegawaian dan lain sebagainya. Mengenai unsur dari administrasi seperti yang diungkapkan Mifthah Thoha (dalam Ulbertt Silalahi, 2013:92), berdasarkan konsepsi dari Balai Pembinaan Administrasi (BPA), mengungkapkan adanya delapan unsur

administrasi, yaitu Organisasi, Manajemen, Komunikasi, Kepegawaian, Keuangan, Perbekalan, Tatausaha, Perwakilan atau Hubungan Masyarakat.

Dari ke delapan unsur-unsur adminitrasi tersebut, dimana kepegawaian merupakan unsur yang ke empat. Administrasi kepegawaian merupakan seluruh orang yang dipekerjakan dalam suatu badan tertentu, baik yang di organisasi pemerintahan ataupun organisasi swasta. Apabila kita berbicara mengenai kepegawaian maka kita akan membicarakan human resources, yang merupakan salah satu sumber daya yang paling penting dalam organisasi pemerintah maupun swasta tersebut. Manusia dalam hal ini merupakan modal dan kekayaan, yang merupakan unsur terpenting, yaitu berupa kemampuan, waktu, tenaga, yang benar-benar akan ditujukan secara optimal, untuk mencapai tujuan organisasi atau perusahaan dimana manusia itu bekerja.

Pengelolaan organisasi pada saat ini diarahkan lebih efisien, efektif dan produktif, tentu saja hal ini tidak mudah dilakukan, dimana organisasi harus dapat menaklukan tantangan, diantaranya perubahan lingkungan bisnis yang cepat, keragaman tenaga kerja, peraturan pemerintah, perkembangan pekerjaan dan peranan keluarga, serta kekurangan tenaga kerja yang terampil. Untuk itu organisasi dalam hal ini, harus dapat mengambil kebijakan dan melaksanakan kebijakan sumber daya manusia yang baik, yaitu salah satunya dengan memberikan imbalan yang tinggi bagi pegawai yang mampu memberikan improvisasi yang kreatif. Belum lagi tantangan dimana organisasi tersebut harus dapat mengantisipasi keragaman tenaga kerja akibat globalisasi. Untuk itu perlunya memiliki sumber daya manusia yang mampu mempengaruhi perkembangan bisnis atau ekonomi internasional, serta memiliki sumber daya manusia yang mampu mengikuti tuntutan globalisasi. Melihat betapa pentingnya adminitrasi kepegawaian ini, maka pada bab ini, akan diberikan penjelasan singkat mengenai administrasi dan adminitrasi kepegawaian, berikut penjelasannya.

Administrasi

Perkembangan istilah dan pengertian administrasi, berasal dari berbagai bahasa asing yang berbeda-beda. Adapun pengertian administrasi sebagai berikut :

1. Arti Administrasi secara Etimologi

Secara Etimologi istilah administrasi berasal dari Inggris dari kata Administration yang bentuk infinitifnya adalah to administer. Dalam Oxford Advance Learner's Dictionary of Current English (1974), dalam Ulbert Silalahi (2013: 2). Kata to administer diartikan sebagai to manage (mengelola), to direct (mengerakkan). Kata Administrasi juga berasal dari bahasa Belanda yaitu dari kata administratie yang memiliki pengertian mencakup stelselmatigeverkrijging en verwerking van gegeven (tatausaha), Bestuur (manajemen dari kegiatan-kegiatan organisasi) dan beheer (manajemen dari sumber daya, seperti financial, personal, gudang). Dimana istilah pengertian dan hakikat administrasi di Indonesia pada mulanya berasal dari Eropa Barat atau Eropa kontinental melalui penjajahan Belanda (Belanda merupakan salah satu negara Eropa Kontinental) . Di Eropa Barat seperti hal yang sama juga di Jerman, Prancis, Italia memperolehnya dari bangsa Romawi. Pada zaman Romawi, dimana seorang administrator adalah seorang yang mendapat kepercayaan untuk melakukan tugas dari seorang pemilik harta kekayaan untuk mengurus semua kesatuan harta kekayaan berikut personil dalam suatu organisasi.

Adapun Istilah Administration, yang merupakan terjemahan bahasa Inggris, dikemukakan Thoha dalam Wempy Banga , (2018:13). Antara lain sebagai berikut:

- a. Ordway Tead (1951), Administrasi meliputi kegiatan-kegiatan yang harus dilakukan oleh pejabat - pejabat eksekutif dalam suatu organisasi yang bertugas mengatur, memajukan dan

melengkapi usaha kerja sama sekelompok orang yang sengaja dihimpun untuk mencapai tujuan tertentu.

- b. Leonar D.White (1955) Administrasi adalah suatu proses yang biasanya terdapat pada semua uasaha kelompok, baik usaha pemerintah mau pun swasta, sipil atau militer, dalam ukuran besar atau kecil.
- c. Herbert Simon, et all (1956), dalam pengertian yang sangat luas administrasi dapat dirumuskan sebagai kegiatan dan kelompok orang-orang yang bekerja sama untuk mencapai tujuan tertentu.
- d. J.E. Waters (1956), Administrasi adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pengelolaan, penaksiran dan pengawasan suatu usaha.
- e. John M. Pliffner, (1960) Administrasi dapat dirumuskan sebagai suatu pengorganisasian dan penjurusan sumber-sumber dan bahan untuk mencapai tujuan yang diinginkan.
- f. Menurut Sondang P.Siagian mengemukakan bahwa :“Administrasi adalah suatu keseluruhan proses pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh dua orang manusia atau lebih yang terlibat dalam bentuk uasaha kerja sama demi tercapainya tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

2. Pengertian Administrasi

a. Administrasi dalam arti sempit

Administrasi dalam arti sempit, menurut Soewarno Handyaningrat dalam Feriyanto Andri (2015:1), mengatakan administrasi diartikan secara sempit berasal dari kata administratie (bahasa Belanda) yaitu meliputi kegiatan catat-mencatat, surat-menyurat, pembukuan ringan, ketik-mengetik, agenda yang bersifat teknis ketatausahaan. Ada beberapa pengertian administrasi dalam arti sempit ini, seperti yang diungkapkan oleh Albert Silalahi (2003:5)

Administrasi merupakan penyusunan, pencatatan dan informasi secara sistematis dengan maksud menyediakan keterangan serta memudahkan memperolehnya kembali. Hal senada juga diungkapkan oleh J.Wajong dalam Albert Silalahi (2003:5), dimana administrasi diartikan secara sempit yaitu kegiatan administrasi meliputi pekerjaan tatausaha yang bersifat mencatat segala sesuatu yang terjadi dalam organisasi untuk menjadi bahan keterangan pimpinan. Lanjutnya juga diungkapkan oleh Sahya Anggara (2016:20) adapun administrasi dalam sempit dimaksudkan sebagai tata usaha atau office work, yakni pekerjaan-pekerjaan yang berhubungan surat-menyurat, dokumentasi, pendaftaran atau registrasi dan soal-soal kearsipan.

b. Administrasi dalam arti luas

Pandangan yang sama tentang administrasi diartikan secara luas, dapat dilihat dari 3 sudut pengertian, seperti yang di kemukakan oleh Prajudi Atmosudirjo dalam Albert Silalahi, (2003:20), yaitu:

1. Administrasi sebagai proses

Administrasi dalam hal ini adalah keseluruhan proses yang terdiri atas kegiatan, pemikiran-pemikiran, peraturan-peraturan yang mulai dari penentuan tujuan, penyelenggaraan sehingga tercapai tujuan.

2. Administrasi sebagai Fungsi

Administrasi dalam hal ini adalah kegiatan dan tindakan yang secara sadar dilakukan untuk mencapai tujuan termasuk penentuan tujuan itu sendiri.

3. Administrasi sebagai Institusi Administrasi.

Administrasi dalam hal ini adalah keseluruhan orang-orang dalam satu

kesatuan menjalankan kegiatan-kegiatan ke arah tercapainya tujuan. Orang-orang melakukan kerja sama berdasarkan strukturisasi dan fungsionalisasi kerja, sehingga masing-masing anggota memiliki posisi tertentu dalam rangkaian kerja sama.

Untuk memahami konsep administrasi secara luas, dapat dilihat pada kombinasi beberapa definisi yang dikutip oleh Silalahi dalam Wempy Banga (2018:19) sebagai berikut :

- 1) Dwight Waldo (1971), Administrasi adalah suatu daya upaya manusia yang kooperatif, yang mempunyai tingkat rasionalitas yang tinggi.
- 2) The Liang Gie (1980) mengemukakan bahwa :Administrasi secara luas adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam suatu kerja sama dalam usahanya mencapai tujuan tertentu”.
- 3) Stephen P. Robbins (1983), Administrasi adalah keseluruhan proses dari semua aktivitas-aktivitas untuk tercapainya tujuan secara efisien dengan melalui orang lain.

Administrasi Kepegawaian

Istilah administrasi kepegawaian itu sendiri, dimana terdiri dari dua kata administrasi dan pegawai. Pengertian administrasi telah dibahas sebelumnya, salah satunya seperti yang diungkapkan oleh The Liang Gie, bahwa administrasi adalah keseluruhan proses penyelenggaraan dari setiap usaha kerja sama, pada sekelompok orang guna mencapai tujuan yang telah ditentukan. Istilah kepegawaian menurut Saksono adalah seluruh orang yang dipekerjakan dalam suatu badan tertentu, baik yang berada dibadan pemerintahan ataupun badan swasta. Jadi dari kedua pengertian tadi dapat disimpulkan bahwa administrasi kepegawaian adalah seluruh kegiatan atau aktivitas yang berkaitan

dengan masalah penggunaan orang (pegawai) dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu.

Adapun unsur-unsur dalam administrasi dalam Sahya Anggara (2016:29) tersebut meliputi sebagai berikut:

1. Organisasi, yaitu wadah bagi segenap kegiatan usaha kerja sama.
2. Manajemen, yaitu kegiatan menggerakkan sekelompok orang. Hubungan ini meliputi :
 - a. Perencanaan
 - b. Pembuatan keputusan
 - c. Pembimbingan
 - d. Pengoordinasian
 - e. Pengawasan
 - f. Penyempurnaan dan perbaikan tata struktur dan tata kerja
3. Komunikasi, yaitu penyampaian berita dan pemindahan buah pikiran dari seseorang kepada yang lainnya dalam rangka terwujudnya kerja sama.
4. Kepegawaian, yaitu peraturan dan pengurusan pegawai atau karyawan yang diperlukan.
5. Keuangan, yaitu pengelolaan segi-segi pembiayaan dan pertanggungjawaban keuangan.
6. Perbekalan, yaitu perencanaan, pengadaan, dan pengaturan pemakaian barang-barang keperluan kerja.
7. Tata usaha, yaitu penghimpunan, pencatatan, pengelolaan, pengiriman, dan penyimpanan berbagai keterangan yang diperlukan.
8. Hubungan masyarakat, yaitu perwujudan hubungan yang baik dan dukungan dari lingkungan masyarakat terhadap usaha kerja sama.

Sistem administrasi kepegawaian secara khusus diatur dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974

tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Undang-Undang tersebut menjelaskan tentang kebijaksanaan dasar sistem administrasi di Indonesia. Ruang lingkupnya sistem administrasi sebenarnya bisa kita lihat, apa fungsi administrasi kepegawaian itu sendiri. Adapun kegiatan yang termasuk ke dalam sistem administrasi kepegawaian tentu saja mencakup pengelolaan sumber daya manusianya, diantaranya:

A. Pengadaan Pegawai

Pengadaan pegawai merupakan langkah pertama yang mencerminkan berhasil atau tidaknya suatu organisasi pemerintah maupun swasta, untuk mencapai tujuannya. Semakin berkompeten (berkualitas) pegawai yang didapat maka, keberhasilan organisasi atau perusahaan untuk mencapai tujuannya, dapat dengan mudah dicapai. Pengadaan (Procurement) adalah fungsi operasional pertama MSDM (Malayu SP Hasibuan, 2007: 27). Adapun menurut M. Yani (2012:5), Fungsi Pengadaan merupakan fungsi MSDM dalam usaha untuk memperoleh jenis dan jumlah SDM yang tepat, melalui proses pemanggilan, seleksi, penempatan, orientasi dan induksi untuk mendapatkan SDM yang diperlukan, sesuai dengan tujuan organisasi atau perusahaan (*the right man in the right place*). Untuk itu Pengadaan karyawan yang baik harus didasarkan pada analisis pekerjaan, uraian pekerjaan, spesifikasi pekerjaan, persyaratan pekerjaan, dan evaluasi pekerjaan, pengayaan pekerjaan, perluasan pekerjaan, dan penyederhanaan pekerjaan. Diungkapkan lebih lanjut Malayu SP Hasibuan, 2007: 27, bahwa Adapun fungsi pengadaan ini mencakup segala bentuk proses rekrutmen karyawan yang dibutuhkan oleh perusahaan atau organisasi.

Melihat betapa pentingnya keberadaan karyawan, sebagai sumber daya yang paling penting dalam organisasi atau perusahaan. Untuk pemenuhan kebutuhan akan pegawai yang memiliki kualifikasi yang diinginkan atau dibutuhkan, maka organisasi atau perusahaan, harus melakukan bentuk atau

proses rekrutmen yang sesuai kebutuhan. Agar proses rekrutmen bisa berjalan efektif, dibutuhkan informasi yang akurat dan berkelanjutan mengenai jumlah dan kualifikasi individu, yang diperlukan untuk melaksanakan berbagai tugas dan fungsi dalam organisasi (Sulistiyani dan Rosidah, 2009:168). Adapun beberapa pengertian dari rekrutmen seperti yang diungkapkan oleh Casio (2003) dan Munandar (2001) dalam M.Yani (2012:61). Dimana proses Rekrutmen adalah suatu proses penerimaan calon tenaga kerja untuk memenuhi kebutuhan akan tenaga kerja pada suatu unit kerja dalam suatu organisasi atau perusahaan. Hal senada juga diungkapkan oleh Dewi Hanggraeni (2012:53), rekrutmen adalah proses menemukan dan menarik pelamar-pelamar yang memiliki keahlian untuk menduduki posisi tertentu di dalam organisasi. Lebih lanjut juga diungkapkan oleh Sutrisno dalam Firdaus (2018:43), rekrutmen merupakan suatu proses mencari, mengadakan, menemukan, dan menarik para pelamar untuk dipekerjakan dalam organisasi. Menurut Ike Kusdyah Rachamawati, 2007:85, ada beberapa kendala-kendala dalam proses perekrutan yang tentunya harus menjadi perhatian, antara lain: Karakteristik Organisasi, Tujuan organisasi, Kondisi lingkungan eksternal organisasi, Biaya rekrutmen organisasi, Kompensasi, Kebiasaan rekrutmen, Pasar tenaga kerja

Apabila kita berbicara mengenai Pengadaan Pegawai Negeri Sipil, maka yang dimaksud pengadaan PNS adalah suatu kegiatan yang dilakukan untuk mengisi formasi yang kosong, artinya formasi kosong tersebut disebabkan karena adanya Pegawai Negeri Sipil yang berhenti, pensiun, meninggal dunia atau perluasan organisasi yang kemudian ditetapkan kedalam putusan Menteri yang bertanggung jawab di bidang pendayagunaan aparatur negara. Sama halnya dengan organisasi swasta dimana pengadaan didasarkan atas kebutuhan, baik dalam jumlah maupun kompetensi jabatan yang diperlukan.

Setiap warga negara Indonesia mempunyai kesempatan yang sama untuk melamar menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS), yang tentunya setelah memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan. berdasarkan pada obyektivitas dalam pengelolaan ASN. Pengadaan Pegawai Negeri Sipil yang ketentuan pelaksanaannya diatur didalam Keputusan Kepala BKN setiap tahunnya.

B. Perencanaan Pegawai

Telah diungkapkan pada pembahasan sebelumnya, bahwasannya pegawai merupakan sumber daya yang paling penting baik di organisasi pemerintah maupun swasta. Adapun untuk memaksimalkan tercapainya tujuan, maka langkah pertama harus dilakukan perencanaan SDM. Dimana Perencanaan SDM sangat penting karena semua perencanaan adalah penting.

Perencanaan sumber daya manusia merupakan fungsi pertama dan utama dari manajemen sumber daya manusia. Perencanaan menurut Malayu S.P Hasibuan, (2007:249), merupakan masalah memilih, yaitu memilih tujuan dan cara terbaik untuk mencapai tujuan tersebut dari beberapa alternatif yang ada. Hal senada juga diungkapkan oleh Billy E.Goetz (dalam malayu S.P. Hasibuan, 2007:249), perencanaan adalah pemilihan yang fundamental dan masalah perencanaan timbul, jika terdapat alternatif-alternatif. Menurut Werther dan Davis (dalam H. Edy Sutrisno, 2014:33) perencanaan SDM adalah suatu perencanaan yang sistematis tentang perkiraan kebutuhan dan pengadaan tentang pegawai. Menurut T. Hani Handoko (1987:53), perencanaan SDM merupakan serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mengantisipasi permintaan-permintaan bisnis dan lingkungan pada organisasi diwaktu yang akan datang dan untuk untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan tenaga kerja yang ditimbulkan oleh kondisi-kondisi tersebut.

Untuk melakukan perencanaan SDM terlebih dahulu kita harus mengetahui apa dan bagaimana sumber

daya itu sendiri. Kemampuan sumber daya manusia ditentukan oleh daya yang pikir dan daya fisiknya. Menurut Malayu S.P, Hasibuan (2007:244). Daya pikir adalah kecerdasan yang dibawa lahir (modal dasar), sedangkan kecakapan diperoleh dari usaha (belajar dan pelatihan). Kecerdasan tolak ukurnya Intelegence Quotient (IQ). Sedangkan Emotion Quality (EQ) adalah kemampuan manusia untuk mengendalikan emosi dan bersosialisasi (bermasyarakat). Jadi sumber daya manusia adalah kemampuan terpadu dari daya pikir dan daya fisik yang dimiliki tiap individu.

Metode yang dapat digunakan dalam perencanaan sumber daya manusia yaitu menggunakan metode non ilmiah dan ilmiah. Dimana metode non ilmiah diartikan bahwa perencanaan SDM hanya didasarkan atas pengalaman, imajinasi dan perkiraan-perkiraan dari perencanaannya saja. Sedangkan metode ilmiah diartikan bahwa perencanaan SDM dilakukan berdasarkan atas hasil analisis data, informasi dan peramalan-peramalan dari perencanaannya. Perencanaan dan pengorganisasian dalam hal ini mencakup deskriptif atau penjabaran mengenai tanggung jawab serta hak dan kewajiban dari karyawan itu sendiri. Hak karyawan adalah segala sesuatu yang diterima karyawan setelah melaksanakan kewajiban. Kewajiban adalah segala sesuatu yang harus dilakukan oleh pegawai sesuai dengan status atau beban kerja pegawai tersebut. Apabila kita berbicara mengenai hak PNS. Haknya adalah suatu kewenangan, kekuasaan dan kepentingan yang diberikan dan dilindungi oleh hukum, baik pribadi maupun umum. Dapat diartikan bahwa hak adalah sesuatu yang patut atau layak diterima. Sedangkan kewajiban PNS adalah segala sesuatu yang wajib dikerjakan atau boleh dilakukan oleh setiap PNS berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan yang berlaku (Suratji,2003:7).

Perencanaan pegawai pada organisasi pemerintah, terutama dalam hal memprediksi kebutuhan SDM PNS biasanya kebutuhan tersebut akan dibagi

menjadi jangka pendek, menengah dan jangka panjang. Untuk memprediksi kebutuhan PNS ini harus mempertimbangkan perkembangan visi dan misi organisasi itu sendiri. Yang terpenting adalah tingkat efektif dan efisien dari pendayagunaan PNS itu sendiri, karena itu harus dipertimbangkan apakah PNS yang dibutuhkan itu harus bersifat permanen atau tidak, sehingga perlu mengidentifikasi apakah kebutuhan PNS merupakan pegawai tetap, pegawai tidak tetap (pegawai kontrak) dan atau outshorsing.

C. Pengembangan Pegawai

Setelah pegawai tersebut diterima melalui proses rekrutmen dan seleksi, maka pegawai akan ditempatkan pada jabatan tertentu. Pegawai baru biasanya mengalami orientasi dan sosialisasi bagi dirinya untuk menyesuaikan diri dengan pekerjaan dan lingkungannya. Program Orientasi adalah memperkenalkan para pegawai baru dengan peranan dan kedudukan mereka dalam perusahaan serta dengan rekan kerjanya. (Ike Kusdyah Rachamawati, 2007:109). Lebih lanjut dijelaskan bahwa program orientasi ini, dilaksanakan oleh departemen personalia atau penyelia, bisa dilakukannya secara formal apabila penerimaan pegawai dalam jumlah yang besar, dan apabila hanya beberapa orang tidak harus formal. Seperti yang kita ketahui Pengembangan Pegawai diperuntukkan bagi semua pegawai, baik pegawai baru ataupun pegawai lama secara terencana dan berkesinambungan. Pengembangan pegawai berkaitan dengan peningkatan skill pegawai, yang diharapkan dapat memperoleh laba yang semakin meningkat, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan balas jasa yang lebih baik lagi.

Adapun definisi dari pengembangan itu sendiri adalah suatu usaha meningkatkan kemampuan teknis, teoritis, konseptual dan moral karyawan, sesuai kebutuhan pekerjaan/jabatan melalui pendidikan dan latihan (Malayu S.P. hasibuan, 2007:69).

Selanjutnya dijelaskan oleh Wilson Bangun, (2012:200), Pengembangan sumber daya manusia adalah proses untuk meningkatkan kemampuan sumber daya manusia dalam membantu tercapainya tujuan organisasi. Program pengembangan ini dirasa perlu dikarenakan persaingan global yang terjadi pada saat ini, baik dari organisasi pemerintah maupun swasta, berlomba-lomba melaksanakannya. Menurut Wilson Bangun, (2012:200).

Pendidikan dan pelatihan adalah unsur sentral dalam pengembangan karyawan (Ike Kusdyah Rachamawati, 2007:117). Pelatihan menurut Wilson Bangun, (2012:202), dimana pelatihan adalah suatu proses memperbaiki keterampilan kerja karyawan untuk mencapai tujuan organisasi. Sedangkan menurut Ike Kusdyah Rachamawati, (2007:110) Pelatihan merupakan wadah lingkungan bagi karyawan, dimana mereka memperoleh atau mempelajari sikap, kemampuan, keahlian, pengetahuan dan perilaku spesifik yang berkaitan dengan pekerjaan. Sedangkan pengembangan didasarkan pada fakta bahwa pegawai akan membutuhkan pengetahuan, keahlian dan kemampuan yang berkembang untuk bekerja dengan lebih baik dalam suksesi posisi yang ada dalam rekrutmen. Dengan kata lain pelatihan ditujukan untuk meningkatkan prestasi kerja saat ini sedangkan pengembangan ditujukan untuk meningkatkan prestasi saat ini dan masa yang akan datang atau dengan kata lain persiapan jenjang karier. Program pengembangan adalah suatu jenis rencana yang kongkret karena didalamnya sudah mencantumkan sasaran, kebijaksanaan, prosedur, anggaran, dan waktu pelaksanaan.

Apabila kita membahas pengembangan pegawai didalam instansi pemerintah, dimana sama halnya dengan karyawan swasta, dimana pengembangan tersebut diperuntukkan untuk pegawai baru dan lama. Diklat PNS adalah upaya yang dilakukan pegawai negeri untuk meningkatkan kepribadiannya, pengetahuannya dan kemampuannya sesuai dengan

tuntutan persyaratan jabatan dan pekerjaan sebagai pegawai negeri (Suradji, 2003:59). Untuk pengaturan tentang pendidikan dan pelatihan untuk kalangan Pegawai Negeri Sipil diatur dalam Pasal 31 Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999. Dalam ketentuan tersebut ditekankan bahwa untuk mencapai daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya diadakan pengaturan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan jabatan Pegawai Negeri Sipil. Di samping peraturan tersebut, peraturan lain mengenai Pendidikan dan Pelatihan Pegawai Negeri Sipil adalah Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil. Jenis pendidikan dan pelatihan (diklat) yang pertama adalah pendidikan dan pelatihan prajabatan yang sesuai dengan golongannya. Pendidikan dan Pelatihan Prajabatan tersebut, Jenis diklat kedua adalah pendidikan dan pelatihan dalam jabatan yaitu suatu pelatihan yang bertujuan untuk meningkatkan mutu, keahlian, kemampuan, dan keterampilan. Jenis diklat ketiga, adalah Pendidikan dan Pelatihan Fungsional untuk memenuhi persyaratan yang sesuai dengan jenis dan jenjang jabatan fungsional, yang ditetapkan oleh instansi pembina jabatan fungsional bersangkutan. Selanjutnya, keempat adalah diklat Teknis untuk memberikan keterampilan dan atau penguasaan pengetahuan teknis yang berhubungan secara langsung dengan pelaksanaan tugas pokok instansi yang bersangkutan dan pengetahuan yang berkaitan dengan bidang pelayanan teknis yang bersifat umum, administratif, dan manajemen yang keberadaannya menunjang pelaksanaan tugas pokok instansi yang bersangkutan (Modul 1 Pengertian dan Ruang Lingkup Pengembangan Pegawai Dr. Muh. Kadarisman)

Adapun tujuan pengembangan hakikatnya menyangkut hal-hal berikut ini : dimana Produktifitas kerja meningkat, Efisiensi kerja terjadi, terhindarnya Kerusakan dan Kecelakaan, Pelayanan lebih baik, Moral pegawai menjadi lebih baik, Karier semakin

baik, secara Konseptual dipahami, Kepemimpinan, Balas jasa semakin baik dari gaji dan benefit yang diperoleh, Konsumen merasa puas. (Malayu S.P, Hasibuan, 2007:70-71).

D. Pengarahan dan Pengendalian

Pengarahan dan pengendalian mencakup monitoring kinerja pegawai, dan juga mengarahkan supaya tetap sesuai dengan rencana yang telah disusun sebelumnya. Tujuannya adalah untuk mencapai tujuan atau target yang sudah ditetapkan. Seperti yang kita ketahui bersama bahwa, untuk mencapai tujuan organisasi maka beban kerja seorang pegawai atau karyawan harus sesuai bagi masing-masing status atau jabatannya. Beban kerja yang tidak sedikit harus dibagi dengan merata untuk pegawai. Inilah salah satu peranan dari adanya administrasi kepegawaian. Dengan begitu, tidak ada pegawai yang kelebihan beban kerja, juga tidak ada pegawai yang memiliki beban kerja yang sedikit dan banyak menganggur. Pekerjaan merupakan jembatan atau penghubung antara karyawan dengan organisasi atau perusahaan (Yani, 2012: 21). Desain pekerjaan adalah suatu perencanaan yang harus dimulai sejak awal memulai pekerjaan, setiap jabatan memiliki definisi yang jelas dalam tugas kewajiban serta tanggung jawab yang diterimanya. Atau desain pekerjaan merupakan fungsi penetapan kegiatan-kegiatan individu atau kelompok karyawan dalam wadah organisasi. Tujuannya adalah untuk mengatur pekerjaan-pekerjaan yang diperlukan organisasi, peralatan-peralatan dan hubungan sosial serta perilaku pegawai.

Disinilah dibutuhkan keberadaan seorang administrator, hal ini dikarenakan supaya bisa menyusun juga mengendalikan keseluruhan aktivitas agar mampu memelihara, mengembangkan, mendapatkan, atau menggunakan para pegawai sesuai dengan beban kerjanya, sehingga diharapkan dapat menciptakan kepuasan kerja.

E. Jaminan Kesejahteraan Pegawai

kesejahteraan pegawai menurut Hasibuan (2001:182) adalah: “Kesejahteraan karyawan adalah balas jasa pelengkap (material dan non material) yang di berikan berdasarkan kebijaksanaan, tujuannya untuk mempertahankan dan memperbaiki kondisi fisik dan mental karyawan agar produktivitas kerjanya meningkat. Ruang lingkup dari sistem administrasi kepegawaian juga mencakup kesejahteraan para pegawai. Menciptakan lingkungan kerja dengan baik, memberikan kompensasi sampai dengan jaminan hari tua. Bila berbicara mengenai kesejahteraan pegawai negeri sipil, maka:

Adapun dasar hukum: (Biro Sumber Daya Manusia Sekretaris Jenderal Kementerian Keuangan)

- 1) Undang-undang RI nomor 8 tahun 1974, tentang pokok –pokok kepegawaian telah diganti dengan undang-undang nomor 43 tahun 1999.
- 2) Keputusan Presiden RI nomor 56 tahun 1974 tentang pembagian, pemngunaan, cara pemotongan, penyetorandan besarnya iuran-iuranyang dipungut oleh pegawai negeri, pejabat negara, dan penerima pensiun.

Usaha Kesejahteraan PNS meliputi Program (Biro Sumber Daya Manusia Sekretaris Jenderal Kementerian Keuangan) :

1. Pensiun dan hari tua
2. Asuransi kesehatan
3. Tabungan perumahan, dan
4. Asuransi pendidikan putra-putri PNS

Jaminan kesejahteraan PNS diharapkan dapat meningkatkan kinerja. Bukan hanya untuk PNS, kesejahteraan pegawai di instansi swasta juga harus diperhatikan. Agar Fenomena pergantian atau masuk-keluar karyawan tidak menjadi masalah dalam sebuah perusahaan, Sering kita dengar kata “mengapa karyawan atau pegawai meninggalkan

perusahaan (atau paling tidak sering ngedumel)” petikan dari buku Haris Priyatna yang berjudul azim Premji “Bill gates” dari India (terbitan Mizania 2007) dalam M.Yani (2012 :52).. hal ini akan mempengaruhi produktivitas kerja dari perusahaan atau organisasi tersebut. Seperti yang diungkapkan oleh Sutrisno dalam Firdaus (2018:87), dimana produktivitas adalah ukuran efisiensi produktif. Suatu perbandingan antara hasil keluaran dan masukan. Produktif adalah segala kegiatan yang menimbulkan kegunaan (Utility). Terjadinya keluar-masuk pegawai tersebut salah satunya dikarenakan tidak adanya kepuasan kerja. Produktifitas merupakan salah satu dampak dari kepuasan kerja.

Adapun tiga dampak yang dirasakan dari kepuasan dan ketidak puasan menurut firdaus, (2012:69-70), yaitu: Produktivitas atau kinerja, Ketidak hadiran dan Trun Over, dan Kesehatan. Harapan setiap pegawai adalah mendapatkan kepuasan kerja. Kepuasan kerja adalah tingkat kesenangan tetentu yang dirasakan pegawai tersebut atas peran pekerjaannya dalam organisasi atau perusahaannya. Hal senada juga diungkapkan oleh Hani Handoko dalam Firdaus, (2018: 59), kepuasan kerja merupakan keadaan emosional yang menyenangkan atau tidak menyenangkan dengan mana para karyawan /pegawai memandang pekerjaan mereka. Edy Sutrisno, (2016:75) juga mengungkapkan kepuasan kerja merupakan perasaan senang atau senang pekerja dalam memandang dan menjalankan pekerjaannya. Walaupun pada dasarnya kepuasan kerja sifatnya individual dalam artian setiap pegawai memiliki tingkat kepuasaan berbeda-beda.

Penutup

Kepegawaian merupakan salah satu unsur-unsur administrasi, dimana adalah seluruh orang yang dipekerjakan dalam suatu badan tertentu, baik yang berada dibadan pemerintahan ataupun badan swasta.

Adapun pengertian dari administrasi kepegawaian adalah seluruh kegiatan atau aktivitas yang berkaitan dengan masalah penggunaan orang (pegawai) dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu. Bila berbicara mengenai kepegawaian maka kita akan membicarakan human resources, dimana sumber daya yang paling penting dalam organisasi pemerintah maupun swasta tersebut. Karena manusia memiliki kemampuan, waktu, tenaga, yang akan didedikasikan untuk mencapai tujuan organisasi atau perusahaan dimana pegawai itu bekerja.

Adapun fungsi administrasi kepegawaian terbagi ke dalam dua jenis, yakni fungsi operatif dan fungsi manajerial. dimana fungsi teknis, fungsi operatif berkaitan dengan kegiatan yang dilakukan secara fisik. diantaranya pengadaan pegawai, pengembangan pegawai, pemeliharaan pegawai, sampai pensiunan pegawai. Sedangkan fungsi manajerial berkaitan dengan pekerjaan yang menggunakan pikiran, seperti perencanaan pegawai, pengorganisasian pegawai, pengendalian pegawai, dan pengarahan pegawai.

Daftar Pustaka

- Anggara, Sahya. 2016. *Ilmu Administrasi Negara*. Bandung : CV Pustaka setia.
- Banga, Wempy, 2018 *kajian administrasi publik kontemporer*, Joyakarta : Gava Media
- Bangun, Wilson, 2012, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bandung : Erlangga
- Feriyanto, Andri dkk. 2015. *Pengantar Manajemen (3 In 1)*. Kebumen : Mediaterra
- Firdaus, 2018, *Manajemen Sumber Daya Manusia.*, Palembang : Noer Fikri
- Handoko, T. Hani, 1987, *Manajemen personalia dan sumber daya manusia*, Yogyakarta: BPEF
- Hanggraeni, Dewi. 2012, *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi UI
- Hasibuan, Malayu S.P, 2007. *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Jakarta : Bumi Aksara
- Kusdyah, Rachmawati Ike, 2007, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Yogyakarta : Andi Yogyakarta
- Silalahi, Ulberth. 2013. *Studi tentang Ilmu Administrasi.*, Bandung : Sinar Baru Algensindo
- Sulistiyani, Ambar Teguh dan Rosidah, 2009, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Yogyakarta : Graha Ilmu
- Sutarji, 2003, *Manajemen Kepegawaian negara*, Jakarta, LAN
- <https://www.sdm.kemenkeu.go.id>

Profil Penulis



Siti Waliah, S.Ip, M.Si

Seorang perempuan yang dilahirkan di Plaju, 2 Agustus 1978. Perempuan keturunan Jawa yang lahir dan tinggal di kota Palembang, bersama suami dan ketiga putra putrinya.

Penulis merupakan salah seorang dosen PNS dpk pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Sjakhyakirti Palembang. Sejak tahun 2005 sampai sekarang, penulis menjadi salah satu Dosen PNS dpk Kopertis wilayah II sekarang LLdikti Wilayah II.

Penulis menyelesaikan gelar S1 pada tahun 2002, untuk Program studi Administrasi Negara pada Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Sriwijaya Palembang dan menyelesaikan gelar S2 di tahun 2008 untuk program studi yang sama yaitu Administasi Publik pada Program Pasca Sarjana Universitas Sjakhyakirti Palembang.

Email Penulis: siti_waliah@unisti.ac.id

BIROKRASI ADMINISTRASI

Ratna Rosmauli Pakpahan, S.I.A., M.Si
Universitas Victory Sorong

Pendahuluan

Birokrasi merupakan instrumen penting dalam masyarakat modern yang kehadirannya tidak mungkin terelakkan. Eksistensi birokrasi ini sebagai konsekuensi logis dari tugas utama negara (pemerintahan) untuk menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat (social welfare). Negara dituntut terlibat dalam memproduksi barang dan jasa yang diperlukan oleh rakyatnya (public goods and services) baik secara langsung maupun tidak. Bahkan dalam keadaan tertentu negara yang memutuskan apa yang terbaik bagi rakyatnya. Untuk itu negara membangun sistem administrasi yang bertujuan untuk melayani kepentingan rakyatnya yang disebut dengan istilah birokrasi.

Birokrasi bagi sebagian orang dimaknai sebagai prosedur yang berbelit-belit, menyulitkan dan menjengkelkan. Namun bagi sebagian yang lain birokrasi dipahami dari perspektif yang positif yakni sebagai upaya untuk mengatur dan mengendalikan perilaku masyarakat agar lebih tertib. Ketertiban yang dimaksud adalah ketertiban dalam hal mengelola berbagai sumber daya yang mendistribusikan sumber daya tersebut kepada setiap anggota masyarakat secara berkeadilan.

Sejarah Munculnya Konsep Birokrasi

Istilah birokrasi diperkenalkan oleh Baron de Grimm dan dimunculkan oleh Vincent de Gourney melalui suratnya tertanggal 1 Juli 1764 yang ditulis Baron de Grim, merujuk gagasan Gourney yang mengeluh tentang pemerintahan yang melayani dirinya sendiri. De Gourney menyebutkan kecenderungan itu sebagai penyakit yang disebutnya *bureaumania*. Ide tentang birokrasi bukan sesuatu yang baru. Merupakan kekeliruan kalau mengira konsep ini baru muncul. Keluhan atas pemerintah pun bukan hal baru, yaitu setara usia pemerintahan itu sendiri. Juga, prinsip pemerintah harus dijalankan orang-orang yang baik dan cakap merupakan ide yang sudah lama berkembang dilingkungan filsuf, baik Barat maupun Timur.

Machiavelli, misalnya, dalam nasihatnya kepada Raja, minta Raja memilih menteri yang cakap dan menggaji mereka agar tidak mencari penghasilan dari sumber lain. Bahkan, ide pemerintahan yang efisien, sangat akrab di Cina jauh sebelum masehi. Di antaranya ide tentang senioritas, sistem "merit" statistik resmi dan laporan tertulis dipraktikkan secara luas. Sementara pada 337 SM, Shen PuHai menulis serangkai prinsip sangat erat terkait dengan prinsip yang dikembangkan dalam administrasi abad 20. Sejak kemunculan gagasan de Gourney, istilah birokrasi diadopsi secara luas dalam kamus politik di Eropa selama abad 18.

Istilah Prancis, *bureaucratic* ini, dengan cepat diadopsi dalam makna yang sama di Jerman dengan sebutan *kureaukukratie* (kemudian menjadi *burokratie*), di Italia menjadi *burocrazia* dan Inggris menjadi *bureaucracy*.

Derivasi dari istilah birokrasi juga berkembang secara luar biasa selepas periode de Gourney. Muncul istilah birokrat, birokratisme, birokratik, dan birokratisasi. Kamus Prancis mendefinisikan birokrasi sebagai kekuasaan, pengaruh dari pemimpin dan staf biro pemerintahan (*governmental bureaux*).

Adapun Kamus Jerman edisi 1813 merumuskan birokrasi sebagai kewenangan atau kekuasaan, tempat aneka departemen pemerintahan dan cabang merebutnya dari warga negara bagi diri mereka sendiri. Padahal, istilah dasarnya adalah *bureau* artinya meja tulis, yang bermakna tempat pejabat bekerja.

Meskipun demikian, penggunaan awal sekaligus penyebaran luasan istilah birokrasi justru dilakukan novelis, Balzac, salah seorang yang paling bertanggung jawab dan konsisten dalam penyebaran istilah ini lewat novelnya, *Les Employes* (1836). Kemudian, diadopsi sebagai konsep yang serius oleh Frederic Le Play pada 1864, ketika ia membicarakan tentang birokratisme yakni tingkah laku dan sepak terjang dari pejabat profesional yang merugikan warga negara. Karenanya, Le Play sosialis besar Prancis harus meminta maaf atas penggunaan istilah hibrida diciptakan dalam novel ringan.

Tema ini (birokratisme) dielaborasi secara terperinci oleh Josef Oldszenki (1904), seorang pembela Polandia yang berutang pada pemikiran dalam esai Mohl yang banyak membicarakan penyalahgunaan yang dilakukan birokrasi. Hingga 1896, birokrasi dalam Kamus Politik Prancis disebutkan berasal dari Jerman dipopulerkan oleh Balzac.

Konsep birokrasi ini meluas ke Inggris melalui terjemahan karya berbahasa Jerman. Karya Gorres "*Germany And The Revolution*" (1819) diterjemahkan ke bahasa Inggris dalam dua versi yang berbeda pada 1820. Istilah *bureaukratisch* dihindari untuk diterjemahkan sebagai *bureaucratic*. Sementara terjemahan surat perjalanan seorang pangeran (1832) menyebutkan, birokrasi telah menggantikan tempat dari aristokrasi dan kemungkinan akan segera menjadi sama posisinya. Pada perkembangan selanjutnya, kamus berikutnya mulai menyebutkan istilah ini. Spencer, juga mulai menulis di bukunya tentang birokrasi dengan mengacu pada Prancis.

Mills dalam karyanya *Principal of Political Economy* (1848), menempatkan diri sebagai penentang dari konsentrasi semua keterampilan dan pengalaman serta

kekuasaan dari tindakan yang terorganisasi di tangan manajemen kepentingan yang luas. Ia menyebutnya sebagai dominant bureaucracy yang muncul dalam masyarakat Inggris.

Mills menegaskan, kecenderungan itu merupakan a main cause of the inferior capacity for political life yang menandai karakteristik dari negara yang over governed saat itu. Mills, dalam *Considerations on Representative Government* (1861) membandingkan, di luar pemerintahan perwakilan, bentuk pemerintahan yang memiliki keterampilan politik yang tinggi adalah birokrasi. Bahkan, birokrasi berjalan dengan nama monarki atau aristokrasi. Di sini Mills menggambarkan esensi birokrasi sebagai pemerintahan yang dikendalikan oleh yang profesional (governors by profession), (Pembina Kagama Kalsel, Banjarmasin).

Pengertian Birokrasi

Jika mendengar kata birokrasi, yang ada dalam benak pikiran bahwasanya kita berhadapan dengan suatu prosedur yang berbelit-belit, dari meja satu ke meja lainnya, yang ujung-ujungnya adalah biaya yang serba mahal (high cost). Pendapat demikian tidak dapat disalahkan seluruhnya. Akan tetapi, apabila orang-orang yang duduk dibelakang meja taat pada prosedur dan aturan serta berdisiplin dalam menjalankan tugasnya, birokrasi akan berjalan lancar dan "biaya tinggi" akan dapat dihindarkan. Untuk mengeliminasi pemikiran yang demikian, mari sejenak mencerna pendapat para ahli mengenai apa sebenarnya yang dimaksud dengan birokrasi.

1. Birokrasi yang dalam bahasa Inggris, bureaucracy, berasal dari kata bureau (berarti meja) dan cratein (berarti kekuasaan), artinya kekuasaan berada pada orang-orang yang di belakang meja. Di Indonesia, birokrasi cenderung dikonotasikan sebagaimana telah digambarkan seperti di atas.
2. Menurut Bintoro Tjokroamidjojo (1984), birokrasi dimaksudkan untuk mengorganisasi secara teratur

suatu pekerjaan yang harus dilakukan oleh banyak orang. Dengan demikian, tujuan dari adanya birokrasi agar pekerjaan dapat diselesaikan dengan cepat dan terorganisasi. Bagaimana suatu pekerjaan yang banyak jumlahnya harus diselesaikan oleh banyak orang sehingga tidak terjadi tumpang tindih di dalam penyelesaiannya, dan inilah yang sebenarnya menjadi tugas dari birokrasi.

3. Blau dan Page (1956) mengemukakan birokrasi sebagai tipe dari suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar dengan cara mengoordinasikan secara sistematis (teratur) pekerjaan dari banyak orang. Jadi, menurut Blau dan Page, birokrasi justru untuk melaksanakan prinsip-prinsip organisasi yang ditujukan untuk meningkatkan efisiensi administratif, meskipun kadang dalam pelaksanaannya birokratisasi sering mengakibatkan adanya ketidakefisienan.
4. Dengan mengutip pendapat Mouzelis, Ismani (2001) mengemukakan bahwa dalam birokrasi terdapat aturan-aturan yang rasional, struktur organisasi dan proses berdasarkan pengetahuan teknis dan dengan efisiensi yang setinggi-tingginya. Dari pandangan demikian, tidak sedikit pun alasan untuk menganggap birokrasi itu jelek dan tidak efisien.
5. Dengan mengutip pendapat Fritz Morstein Marx, Bintoro Tjokroamidjojo (1984) mengemukakan bahwa birokrasi adalah tipe organisasi yang dipergunakan pemerintahan modern untuk pelaksanaan berbagai tugas yang bersifat spesialisasi, dilaksanakan dalam sistem administrasi yang khususnya oleh aparat pemerintah.
6. Dengan mengutip Blau dan Meyer, Dwijowijoto (2004) menjelaskan bahwa birokrasi adalah suatu lembaga yang sangat kuat dengan kemampuan untuk meningkatkan kapasitas-kapasitas potensial terhadap hal-hal yang baik dan buruk dalam keberadaannya sebagai instrumen administrasi rasional yang netral pada skala yang besar.

Selanjutnya, dikemukakan bahwa di dalam masyarakat modern, yang terdapat begitu banyak urusan yang terus-menerus dan ajeg, hanya organisasi birokrasi yang mampu menjawabnya. Birokrasi dalam praktik dijabarkan sebagai pegawai negeri sipil.

Berdasarkan uraian-uraian tersebut di atas, dapat dirumuskan bahwa birokrasi adalah suatu prosedur yang efektif dan efisien, yang didasari oleh teori dan aturan yang berlaku serta memiliki spesialisasi sesuai tujuan yang telah disepakati dalam sebuah organisasi/instansi/lembaga pemerintah.

Karakteristik Ideal Birokrasi

Ilmuwan yang sangat berpengaruh dalam pengembangan teori birokrasi adalah Max Weber, seorang Sosiolog Jerman yang juga ahli hukum. Weber pernah menulis buku *wirtschaft und gesellschaft* (teori organisasi sosial dan ekonomi) yang didalamnya terdapat salah satu bab mengenai birokrasi. Karya itu sampai sekarang dikenal konsep tipe ideal birokrasi. Konsep tipe ideal ini kurang dikenal tentang kritiknya terhadap seberapa jauh peran birokrasi terhadap kehidupan politik, atau bagaimana peran politik terhadap birokrasi. Birokrasi Weberian hanya menekankan bagaimana seharusnya mesin birokrasi itu secara profesional dan rasional dijalankan. Menurutnya, birokrasi dan institusi lainnya dapat dilihat sebagai “kehidupan kerja yang rutin” (*routines of workday life*). Untuk menyeimbangkan kerja rutin tersebut, ia memperkenalkan gagasan mengenai “charisma” yang direfleksikan dalam bentuk kepemimpinan yang kharismatik. Weber mengamati bahwa birokrasi membentuk proses administrasi yang rutin sama persis dengan mesin pada proses produksi.

Dalam model yang diajukan Weber, birokrasi memiliki karakteristik ideal sebagai berikut (dalam Islamy, 2003):

1. Pembagian Kerja/ Spesialisasi (*division of labor*)
→ Dalam menjalankan berbagai tugasnya, birokrasi membagi kegiatan-kegiatan pemerintahan menjadi

bagian-bagian yang masing-masing terpisah dan memiliki fungsi yang khas. Pembagian kerja seperti ini memungkinkan terjadinya spesialisasi fungsi. Dengan cara seperti ini, penugasan spesialis untuk tugas-tugas khusus bisa dilakukan dan setiap mereka bertanggung jawab atas keberhasilan pekerjaannya masing-masing.

Aktivitas yang reguler mensyaratkan tujuan organisasi didistribusikan dengan cara yang tetap dengan tugas-tugas kantor (official duties). Pemisahan tugas secara tegas memungkinkan untuk memperkerjakan ahli yang terspesialisasi pada setiap posisi dan menyebabkan setiap orang bertanggungjawab terhadap kinerja yang efektif atas tugas-tugasnya. Karena itu tugas-tugas birokrasi hendaknya dilakukan oleh masing-masing pegawai yang benar-benar memiliki keahlian khusus (specialized expert) dan bertanggung jawab demi tercapainya tujuan organisasi secara efektif dan efisien.

2. Adanya prinsip hierarki wewenang (the principle of hierarchy) ➔ Ciri khas birokrasi adalah adanya wewenang yang disusun secara hierarkis atau berjenjang. Hierarki itu berbentuk piramid yang memiliki konsekuensi semakin tinggi suatu jenjang berarti pula semakin besar wewenang yang melekat di dalamnya dan semakin sedikit penghuninya. Hierarki wewenang ini sekaligus mengindikasikan adanya hierarki tanggung jawab. Dalam hierarki itu setiap pejabat harus bertanggung jawab kepada atasannya mengenai keputusan-keputusan dan tindakan-tindakannya sendiri maupun yang dilakukan oleh anak buahnya. Pada setiap tingkat hierarki, para pejabat birokrasi memiliki hak memberi perintah dan pengarahan pada bawahannya, dan para bawahan itu berkewajiban untuk mematuhi. Sekalipun begitu, ruang lingkup wewenang memberi perintah itu secara jelas dibatasi hanya pada masalah-masalah yang berkaitan langsung dengan kegiatan resmi pemerintahan.

Organisasi birokrasi mengikuti prinsip hirarki sehingga setiap unit yang lebih rendah berada dalam pengendalian dan pengawasan organisasi yang lebih tinggi. Setiap pegawai dalam hirarki administrasi bertanggungjawab kepada atasannya. Keputusan dan tindakan harus dimintakan persetujuan kepada atasan. Agar dapat membebaskan tanggungjawabnya kepada bawahan, ia memiliki wewenang/ kekuasaan atas bawahannya sehingga ia mempunyai hak untuk mengeluarkan perintah untuk ditaati dan dilaksanakan oleh bawahan. Meskipun masing-masing pegawai yang berada pada jenjang mempunyai otoritas-birokratis tetapi penggunaan otoritas tersebut tetap harus relevan dengan tugas-tugas resmi organisasi.

3. Adanya sistem aturan (system of rules) ➔ Kegiatan pemerintahan diatur oleh suatu sistem aturan main yang abstrak. Aturan main itu merumuskan lingkup tanggung jawab para pemegang jabatan di berbagai posisi dan hubungan di antara mereka. Aturan-aturan itu juga menjamin koordinasi berbagai tugas yang berbeda dan menjamin keseragaman pelaksanaan berbagai kegiatan itu.

Operasi kegiatan dalam birokrasi dilaksanakan berdasarkan sistem aturan yang ditaati secara konsisten. Hal ini dimaksudkan untuk menjamin adanya unuformitas kinerja setiap tugas dan rasa tanggung jawab masingmasing anggota organisasi bagi pelaksanaan tugasnya. Sistem yang distandarkan ini dirancang untuk menjamin adanya keseragaman dalam melaksanakan setiap tugas, tanpa memandang jumlah personil yang melaksanakan dan koordinasi tugas-tugas yang berbeda-beda. Aturan-aturan yang eksplisit tersebut menentukan tanggung jawab setiap anggota organisasi dan hubungan diantara mereka, namun tidak berarti bahwa kewajiban birokrasi sangat mudah dan rutin.

Tugas – tugas birokrasi memiliki kompleksitas yang bervariasi, dari tugas-tugas klerikal yang sifatnya rutin hingga tugas – tugas yang sulit.

4. Hubungan Impersonal (formalistic impersonality)
➔ Para pejabat birokrasi harus memiliki orientasi impersonal. Mereka harus menghindari pertimbangan pribadi dalam hubungannya dengan bawahannya maupun dengan anggota masyarakat yang dilayaninya. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan perlakuan yang adil bagi semua orang dan persamaan pelayanan administrasi.

Idealnya pegawai- pegawai bekerja dengan semangat kerja yang tinggi "sine ira et studio" tanpa rasa benci atas pekerjaannya atau terlalu berambisi. Standar operasi prosedur dijalankan tanpa adanya interferensi (dicampur) kepentingan personal. Tidak dimasukkannya pertimbangan personal adalah untuk keadilan dan efisiensi. Impersonal detachment menyebabkan perlakuan yang sama terhadap semua orang sehingga mendorong demokrasi dalam sistem administrasi.

5. Sistem Karier (career system) ➔ Pekerjaan dalam birokrasi pemerintah adalah pekerjaan karier. Para pejabat menduduki jabatan dalam birokrasi pemerintah melalui penunjukan, bukan melalui pemilihan; seperti anggota legislatif. Mereka jauh lebih tergantung pada atasan mereka dalam pemerintahan daripada kepada rakyat pemilih. Pada prinsipnya, promosi atau kenaikan jenjang didasarkan pada senioritas atau prestasi, atau keduanya. Dalam kondisi tertentu, birokrat itu juga memperoleh jaminan pekerjaan seumur hidup.

Terdapat sistem promosi yang didasarkan pada senioritas atau prestasi, atau kedua-duanya. Karyawan dalam organisasi birokratik berdasarkan pada kualifikasi tehnik dan dilindungi dari penolakan sepihak. Kebijakan personal seperti itu mendorong tumbuhnya loyalitas terhadap organisasi dan semangat kelompok (esprit de corps) di antara anggota organisasi.

Menurut Max Weber, Birokrasi adalah organisasi rasional yang dibentuk untuk memperlancar aktivitas pemerintahan. Oleh karena itu Karakteristik birokrasi diatas dapat diimplementasikan dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Para anggota staf secara pribadi bebas, hanya menjalankan tugas-tugas impersonal jabatan mereka
- b. Ada hierarki jabatan yang jelas
- c. Fungsi-fungsi jabatan ditentukan secara jelas
- d. Para pejabat diangkat berdasarkan suatu kontrak
- e. Mereka dipilih berdasarkan kualifikasi profesional
- f. Mereka memiliki gaji dan hak-hak pensiun, secara berjenjang menurut kedudukan masing-masing.
- g. Para pejabat dapat menempati posnya dan dalam keadaan tertentu ia dapat diberhentikan
- h. Pos jabatan adalah lapangan kerjanya sendiri atau lapangan kerja pokoknya.
- i. Ada struktur Karir dan promosi dimungkinkan melalui senioritas dan keahlian (merit system) maupun keunggulan (superioritas). Pejabat mungkin saja tidak sesuai dengan posnya maupun dengan sumber-sumber yang tersedia diposnya, namun ia tunduk pada sistem disiplin dan kontrol yang seragam.

Birokrasi seperti yang digambarkan oleh Weber itu memiliki banyak kelebihan, diantaranya:

- a) Pembagian kerja akan menghasilkan efisiensi.
- b) Hierarki wewenang memungkinkan pengendalian atas berbagai ragam jabatan dan memudahkan koordinasi yang efektif.
- c) Aturan main akan menjamin kesinambungan dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintah, walaupun para pejabatnya berganti-ganti, dan dengan demikian bisa menumbuhkan keajegan perilaku.

- d) Impersonalitas hubungan menjamin perlakuan yang adil bagi semua anggota masyarakat dan mendorong timbulnya pemerintah yang demokratik.
- e) Kemampuan teknis menjamin bahwa hanya orang-orang yang ahli yang akan menduduki jabatan pemerintahan. Dan jaminan keberlangsungan jabatan membuat para pejabat itu tidak mudah dijatuhkan oleh tekanan-tekanan dari luar.

Pendeknya, dengan karakteristik seperti itu birokrasi akan bisa berfungsi sebagai sarana yang mampu melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan secara efektif dan efisien. Model birokrasi Weber itu juga memuat asumsi bahwa birokrasi menjalankan fungsi "administratif", yaitu menerapkan kebijakan publik yang dibuat melalui mekanisme proses "politik" yang dilakukan oleh pejabat politik, bukan birokrat karier. Dengan pemisahan administrasi dari proses politik itu, maka birokrat diharap bisa bersikap netral dalam hal politik. Pejabat yang bersikap netral dalam politik diharapkan akan dengan patuh mengabdikan pada rakyat, bukan demi kepentingan sekelompok orang atau kelompok politik tertentu.

Memahami upaya Max Weber dalam menciptakan model tipe ideal birokrasi perlu kiranya kita menghargai logika pendekatan yang dipergunakan dan pemikiran baru yang dikemukakannya yang mencerminkan keadaan semasa ia hidup (Downing, 1995). Tipe ideal merupakan konstruksi abstrak yang membantu kita memahami kehidupan sosial. Weber berpendapat adalah tidak memungkinkan bagi kita memahami setiap gejala kehidupan yang ada secara keseluruhan. Adapun yang mampu kita lakukan hanyalah memahami sebagian dari gejala tersebut. Satu hal yang amat penting ialah memahami mengapa birokrasi itu bisa diterapkan dalam kondisi organisasi tertentu, dan apa yang membedakan kondisi tersebut dengan kondisi organisasi lainnya. Dengan demikian tipe ideal memberikan penjelasan kepada kita bahwa kita mengabstraksikan aspek-aspek yang amat penting dan krusial yang membedakan antara kondisi organisasi

tertentu dengan lainnya. Dengan cara semacam ini kita menciptakan tipe ideal tersebut.

Menurut Weber bahwa proses semacam ini bukannya menunjukkan objektivitas dari esensi birokrasi, dan bukan pula mampu menghasilkan suatu deskripsi yang benar dari konsep birokrasi secara keseluruhan. Akan tetapi suatu tipe ideal itu hanyalah sebuah konstruksi yang bisa meniadakan suatu masalah tertentu pada kondisi waktu dan tempat tertentu. Menurut Weber tipe ideal itu bisa dipergunakan untuk membandingkan birokrasi antara organisasi yang satu dengan organisasi yang lain di dunia ini. Perbedaan antara kejadian senyatanya dengan tipe ideal itulah justru yang amat penting untuk dikaji dan diteliti. Jika suatu birokrasi tidak bisa berfungsi dalam tipe ideal organisasi tertentu, maka kita bisa menarik suatu penjelasan mengapa hal tersebut bisa terjadi dan apa faktor-faktor yang membedakannya. Menurut Weber tipe ideal birokrasi itu ingin menjelaskan bahwa suatu birokrasi atau administrasi itu mempunyai suatu bentuk yang pasti di mana semua fungsi dijalankan dalam cara-cara yang rasional. Istilah rasional dengan segala aspek pemahamannya merupakan kunci dari konsep tipe ideal birokrasi Weberian.

Birokrasi Pemerintahan

Dibandingkan dengan subyek ilmu pengetahuan yang lain, sesungguhnya 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).

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 biasanya berupa birokrasi pemerintahan Negara (politik dan administrasi) dan birokrasi pemerintahan (Non-Governmental Organization). Dalam istilah birokrasi dapat disistematiskan pada kategori yaitu:

1. Birokrasi yang rasional (bureau-rational) seperti terkandung dalam Hegelian dan Weberian Bureaucracy. Hegel memandang Negara merupakan manifestasi kepentingan umum (warga/masyarakat). Birokrasi sebagai institusi yang menjembatani antara negara yang memanifestasikan kepentingan umum dan masyarakat sipil memanifestasikan kepentingan khusus masyarakat. Weber memandang birokrasi dari pendekatan authority dan domination yaitu kemampuan kekuasaan birokrasi yang mendominasi dan memaksakan kehendaknya atas dasar hak dan kewajiban kepada orang lain dan masyarakat yang dilandasi hubungan kekuasaan yang bersumber dari legitimasi. Authority dan domination dibagi menjadi tiga yaitu: tradisional (membangun kepercayaan pada kesucian tradisi lalu dan legitimasi kekuasaannya; kharismatik (legitimasi kepribadian yang dimiliki pemimpin; dan legal rasional (legitimasi berdasarkan piranti aturan).
2. Birokrasi suatu penyakit (bureau-pathology) seperti pandangan Karl Marx Lasky, Robert Michael, Fred Luthan dsb. Karl Marx bahwa negara sebagai alat dari kelas yang berkuasa, bangsawan, feodal dan kapitalis yang memaksakan dan mengeksploitasi kelas proletar, sehingga birokrasi hanyalah parasit yang menciptakan "social class".
3. Birokrasi yang netral (value free) tidak terkait dengan baik dan buruk (neutrality bureaucracy). Seperti halnya Almond dan Powel memandang bahwa birokrasi pemerintahan merupakan sekelompok jabatan, tugas dan kewajiban yang terorganisir secara

formal berkaitan dengan jenjang yang kompleks dan tunduk pada pembuat peran formal tersebut. Bahkan La palombara menggambarkan birokrasi pemerintahan sebagai hirarki jabatan atas dasar struktur dan fungsi yang bersifat general maupun teknis baik dipusat maupun di daerah.

Institusi birokrasi merupakan ruang mesin Negara. Di dalamnya berisi orang-orang (pejabat) yang digaji dan dipekerjakan oleh Negara untuk memberikan nasehat dan melaksanakan kebijakan politik Negara. Walaupun secara teoritis pengertian birokrasi dapat dipahami secara simpel sebagai aparatur Negara, secara praktis pengertian birokrasi ini masih sering menimbulkan kontroversi pada konsepsi yang paling luas. Birokrasi sering disebut sebagai badan / sectorpemerintah, 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.

Oleh karena itu, 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). Menurut Taliziduhu Ndraha. Teori hubungan birokrasi dengan lingkungan ada dua alam kehidupan birokrasi dengan dimensi lain. Disatu sisi lain diharapkan mampu mengubah dan merevitalisasi lingkungan dan disisi lain ia bergantung pada lingkungannya sebagai sumberdaya yang bisa berfungsi dalam kondisi normal dan bisa juga dalam kondisi turbulence, disaster, bencana.

Daftar Pustaka

- Islamy, Irfan. (2003). *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara*. Jakarta: Bina Aksara.
- Muhammad. (2018). *Birokrasi, (Kajian Konsep, Teori menuju Good Governance)*. Lhokseumawe: Unimal Press.
- Ndraha, Taliziduhu. (2003). *Kybernologi (Ilmu Pemerintahan Baru) Jilid 1-2*. Jakarta : Rineka Cipta.
- Rusfiana Yudi & Cahya Suprianta. (2021). *Memahami Birokrasi Pemerintahan Dan Perkembangannya*. Bandung: Alfabeta.
- Tjokroamidjojo, Bintoro. (1987). *Manajemen Pembangunan*, CV. Haji Mas Agung, Jakarta.
- _____. (1978). *Pengantar Administrasi Pembangunan*, LP3ES, Jakarta.

Profil Penulis



Ratna Rosmauli Pakpahan, S.I.A., M.Si

Penulis lahir di Sorong tahun 1991. Ketertarikan penulis terhadap ilmu administrasi negara dimulai pada tahun 2009 silam saat Penulis masuk dan mulai bergabung bersama Program Studi Ilmu Administrasi Negara, FISIP UI. Penulis menyelesaikan studi Sarjana Ilmu Administrasi Negara di FISIP UI tahun 2013. Penulis melanjutkan studi Master Administrasi Publik pada tahun 2015 dan menyelesaikan studi Master tahun 2017 di Universitas Pattimura Ambon.

Penulis memiliki keahlian dibidang Administrasi Publik – Kebijakan Publik. Dan untuk mewujudkan karir sebagai dosen profesional, penulis pun aktif sebagai peneliti dibidang keahliannya tersebut, mulai menulis buku dan menjadi editor buku. Beberapa penelitian yang telah dilakukan didanai oleh internal perguruan tinggi dan juga Kemenristek DIKTI.

Email Penulis: ratnarosmauli@gmail.com

PELAYANAN PUBLIK DALAM ADMINISTRASI PUBLIK

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

Pelayanan Publik dalam Administrasi Publik

Pelayanan publik atau pelayanan umum (dalam Ratminto dan Atik Septik Winarsih 2013:5) adalah segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggungjawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan dilingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi tersebut sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Pelayanan Publik merupakan sejumlah manusia yang mempunyai pandangan berpikir yang sama dan harapan yang sama, maksudnya setiap orang mempunyai pandangan yang sama terhadap sesuatu hal yang bersifat umum.

Menurut Dwiyanto, pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat (Dwiyanto, 2005:141), bahwa pelayanan umum merupakan kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah dalam memenuhi kewajibannya, akan tetapi tidak

disebabkan oleh hal itu saja melainkan pemerintah memang harus memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat harus sesuai dengan standar pelayanan, karena masyarakat berhak mendapatkan pelayanan dari pemerintah secara prima atau pelayanan yang berkualitas.

Moenir (2006 : 47) berpendapat bahwa pemerintah dalam memberikan pelayanan terbaik kepada publik, dapat dilakukan dengan cara:

- 1 Adanya kemudahan dalam pengurusan kepentingan dengan pelayanan yang cepat dalam arti tanpa hambatan yang kadangkala dibuat-buat. Beberapa hambatan yang sering ditemui karena ada unsur kesengajaan, ialah:
 - a. Waktu sudah menunjukkan jam mulai bekerja petugas yang bersangkutan masih asik berbincang dengan teman kerja, sementara orang yang menunggu sudah banyak.
 - b. Petugas bekerja sambil berbincang dengan teman sehingga berakibat lamban dalam pelayanan dan pekerjaan.
 - c. Pejabat yang harus menandatangani surat/berkas sedang tidak ada di tempat (rapat, dipanggil atasan dan alasan lain yang sulit dibuktikan).
 - d. Atau hambatan lain yang dirasa sangat mengganggu bagi orang-orang yang berkepentingan.
- 2 Memperoleh pelayanan secara wajar tanpa gerutu, sindiran atau untaian kata lain semacam itu yang nadanya mengarah pada permintaan sesuatu, baik alasan untuk dinas (pembelian kertas, ganti ongkos foto copy/cetak), atau alasan untuk kesejahteraan.
- 3 Mendapatkan perlakuan yang sama dalam pelayanan terhadap kepentingan yang sama, tertib dan tidak pandang status.

Artinya kalau memang untuk pengurusan permohonan itu harus antri secara tertib, hendaknya semuanya diwajibkan antri sebagaimana yang lain, baik antri secara fisik maupun antri masalahnya .

- 4 Pelayanan yang jujur dan terus terang, artinya apabila ada hambatan karena suatu masalah yang tidak dapat dielakan hendaknya diberitahukan, sehingga orang tidak menunggu sesuatu yang tidak menentu.

Umumnya setiap penyelenggara pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Pelayanan menjadi tidak *excellence* (unggul/memuaskan) bila ada komponen yang kurang. Kualitas layanan yang baik akan dapat memberikan kepuasan terhadap masyarakat, yang pada akhirnya akan menciptakan loyalitas masyarakat terhadap institusi yang bersangkutan.

Dalam konteks pelayanan publik, dikemukakan bahwa pelayanan umum adalah mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik, mempersingkat waktu urusan publik dan memberikan kepuasan kepada publik. Sedangkan menurut Moenir (2006) mengemukakan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya (Hardiansyah, 2011:18). Menurut Pamudji (1994:21) jasa pelayanan pemerintah yaitu berbagai kegiatan yang bertujuan memenuhi kebutuhan masyarakat akan barang-barang dan jasa-jasa. Dalam konteks pelayanan publik menurut Moenir (Kurniawan 2005 : 7) adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam usaha memenuhi kepentingan oranglain sesuai dengan haknya. Pemberian pelayanan publik oleh aperatur pemerintah kepada masyarakat sebenarnya merupakan implikasi dari fungsi aparat negara sebagai pelayan masyarakat. Sedangkan Pelayanan Publik menurut Sinambela dkk (2010:128) adalah sebagai setiap

kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.

Menurut UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Kemudian, versi menurut Kepmenpan No. 63 Tahun 2003 pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan, maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Mengikuti definisi di atas, pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Konsep, Dimensi dan Ruang Lingkup Kualitas

Pelayanan Publik

Pengertian atau makna atas konsep kualitas telah diberikan oleh banyak pakar dengan berbagai sudut pandang yang berbeda, sehingga menghasilkan definisi-definisi yang berbeda pula. Goesth dan Davis yang dikutip Tjiptono (2007:51), mengemukakan bahwa kualitas diartikan “sebagai suatu kondisi dinamis dimana yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan”. Pengertian kualitas tersebut menunjukkan bahwa kualitas itu berkaitan erat dengan pencapaian standar yang diharapkan. Pengertian yang lebih rinci tentang kualitas diberikan oleh Tjiptono (2007:2), setelah melakukan evaluasi dari definisi kualitas beberapa pakar, kemudian menarik 7 (tujuh) definisi yang sering

dikemukakan terhadap konsep kualitas, definisi-definisi kualitas menurut Tjiptono adalah sebagai berikut:

1. Kesesuaian dengan persyaratan atau tuntutan;
2. Kecocokan untuk pemakaian;
3. Perbaikan atau penyempurnaan berkelanjutan;
4. Bebas dari kerusakan atau cacat;
5. Pemenuhan kebutuhan pelanggan semenjak awal dan setiap saat;
6. Melakukan segala sesuatu secara benar semenjak awal; dan
7. Sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan.

Menurut Ivancevich, Lorenzi, Skinner dan Crosby (dalam Ratminto dan Atik Septik Winarsih 2013:2) “Pelayanan adalah produk-produk yang tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang melibatkan usaha-usaha manusia dan menggunakan peralatan”. Dari definisi tersebut di atas dapat diketahui bahwa ciri pokok pelayanan adalah tidak kasat mata (tidak dapat diraba) dan melibatkan upaya manusia (karyawan) atau peralatan lain yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan. Moenir juga mendefinisikan bahwa pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain yang langsung (Moenir, 2006:17). Pelayanan menurut Moenir bahwa pelayanan merupakan proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain yang dilakukan secara langsung. Pelayanan hakekatnya adalah serangkaian kegiatan, karena itu pelayanan merupakan proses. Sebagai proses, pelayanan berlangsung secara rutin dan berkesinambungan meliputi seluruh kehidupan orang dalam masyarakat. Pelaksanaan pelayanan dapat diukur, oleh karena itu dapat ditetapkan standar baik dalam waktu yang diperlukan atau hasilnya. Dengan adanya standar, manajemen dapat merencanakan agar hasil akhir memuaskan semua pihak yang memperoleh pelayanan.

Pelayanan publik/umum merupakan salah satu fungsi utama dari pemerintah.

Pemerintah berkedudukan sebagai lembaga yang wajib memberikan atau memenuhi kebutuhan masyarakat. Pelayanan merupakan terjemahan dari istilah *service* dalam bahasa Inggris yang menurut Kotler yang dikutip Tjiptono, yaitu berarti “setiap tindakan atau perbuatan yang dapat ditawarkan oleh satu pihak ke pihak yang lain, yang pada dasarnya bersifat *intangible* (tidak berwujud fisik) dan tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu”. (Tjiptono, 2007:6). Kemudian Sutopo dan Sugiyanti mengemukakan bahwa pelayanan mempunyai pengertian sebagai “membantu menyiapkan (atau mengurus) apa yang diperlukan seseorang”. (Sutopo dan Sugiyanti, 2008:25). Sebagai suatu produk, pelayanan (*service*) mempunyai sifat yang khas, yang menyebabkan berbeda dengan produk yang lain. Menurut Martiani (2005:1) pelayanan mempunyai lima sifat dasar sebagai berikut:

- 1) Tidak berwujud (*intangible*)
- 2) Tidak dapat dipisah-pisahkan (*inseparability*)
- 3) Berubah-ubah / beragam (*variability*)
- 4) Tidak tahan lama (*perishability*)
- 5) Tidak ada kepemilikan (*unownership*).

Dalam kaitannya dengan pelayanan umum Sedarmayanti (2009:195) mengungkapkan bahwa yang dimaksud dengan pelayanan umum adalah “melayani suatu jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat dalam segala bidang”. Jadi pelayanan umum merupakan suatu kegiatan atau tindakan yang dilakukan oleh individu atau sekelompok orang berdasarkan prosedur tertentu, maksudnya pelayanan umum yang diberikan dilakukan dengan adanya tahapan-tahapan

Kemudian pelayanan publik menurut Pamudji adalah “berbagai kegiatan pemerintah yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat di bidang barang dan jasa.” (Pamudji, 2004:21). Adapun yang dimaksud pelayanan publik menurut Ndraha, yaitu “Proses produksi barang dan jasa yang ditujukan kepada publik”. (Ndraha, 2000:58). Lebih jelas lagi yang dimaksud dengan pelayanan umum, telah disebutkan dalam Keputusan

Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum, adalah sebagai berikut: “Segala bentuk kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara/Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan” (Kepmenpan No.81 tahun 1993: Pendahuluan).

Dimensi pokok untuk menilai pelayanan menurut Parasuraman, Zeithamel dan Berry (Hardiansyah,2018: 57) yaitu :

1. *Tangibles* (Berwujud)
2. *Reability* (Kehandalan)
3. *Resvonsiviness* (Ketanggapan)
4. *Assurance* (jaminan)
5. *Empathy* (Empati)

Dimensi Kualitas Pelayanan diatas dapat diuraikan, sebagaimana yang dikemukakan oleh Parasuraman, Zeithamel dan Berry (Hardiansyah,2011:46) yaitu sebagai berikut:

- 1) *Tangibles* (Berwujud), *Appearance of physical facilities, equipment, personnel, and communication materials* (meliputi fasilitas fisik, perlengkapan, pegawai, dan sarana komunikasi).
- 2) *Reability* (Kehandalan), *Ability to perform the promised service dependably and accurately* (yaitu kemampuan untuk memberikan pelayanan yang dijanjikan dan memuaskan).
- 3) *Resvonsiviness* (Ketanggapan), *Willingness to help customers and provide prompt service* (kemampuan para staf untuk membantu para pengguna layanan dan memberikan pelayanan yang tanggap)
- 4) *Assurance* (jaminan), *Knowledge and courtesy of employees and their ability to convey trust and*

confidence (mencakup kemampuan, bebas dari bahaya resiko atau keraguan).

- 5) *Empathy* (Empati), *The firm provides care and individualized attention to its customers* (yaitu mencakup kemudahan dalam melakukan hubungan komunikasi yang baik dan memahami kebutuhan para pengguna layanan).

Menurut De Vreye 1999 (Hardiasyah, 2018:69), dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan ada 7 dimensi dan indikator yang harus diperhatikan:

1. *Self-estem* (harga diri), dengan indikator: pengembangan prinsip pelayanan menempatkan seseorang sesuai dengan keahliannya menetapkan tugas pelayanan yang futuris dan berpedoman pada kesuksesan hari esok lebih baik dari hari ini.
2. *Exceed expectation* (memenuhi harapan), dengan indikator: penyesuaian standar pelayanan; pemahaman terhadap keinginan masyarakat; dan pelayanan sesuai harapan petugas.
3. *Recovery* (pembenahan), dengan indikator: menganggap keluhan merupakan peluang, bukan masalah; mengatasi keluhan masyarakat; mengumpulkan informasi tentang keinginan masyarakat; uji coba standar pelayanan; dan mendengar keluhan masyarakat.
4. *Vision* (pandangan kedepan), dengan indikator: perencanaan ideal di masa depan; memanfaatkan teknologi semaksimal mungkin; dan memberikan pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.
5. *Improve* (perbaikan), dengan indikator: perbaikan secara terus-menerus; menyesuaikan dengan perubahan; mengikutsertakan bawahan dalam penyusunan rencana; investasi yang bersifat non material (training); penciptaan lingkungan yang kondusif; dan penciptaan standar yang responsif.

6. *Care* (perhatian), dengan indikator: menyusun sistem pelayanan yang memuaskan; menjaga kualitas; menerapkan standar pelayanan yang tepat; dan uji coba standar pelayanan.
7. *Empower* (pemberdayaan), dengan indikator: memberdayakan pegawai atau bawahan; belajar dari pengalaman; dan memberikan rangsangan, pengakuan dan penghargaan.

Grongoos yang dikutip dalam Tjiptono (2005:261) mengemukakan enam kriteria kualitas pelayanan yang dipersepsikan baik, yakni sebagai berikut:

- 1) *Professionalism and Skills*. Masyarakat mendapati bahwa penyedia jasa, pegawai, sistem operasional, dan sumber daya fisik memiliki pengetahuan dan keterampilan yang dibutuhkan untuk memecahkan masalah mereka secara profesional (outcomerelated criteria).
- 2) *Attitudes and Behavior*. Masyarakat merasa bahwa pegawai jasa (*customer contact personel*) menaruh perhatian besar pada mereka dan berusaha membantu memecahkan masalah mereka secara spontan dan ramah.
- 3) *Accessibility and Flexibility*. Masyarakat merasa bahwa penyedia jasa, lokasi, jam operasi, pegawai dan sistem operasionalnya, dirancang dan dioperasikan sedemikian rupa sehingga masyarakat dapat mengakses jasa tersebut dengan mudah. Selain itu, juga dirancang dengan maksud agar dapat menyesuaikan permintaan dan keinginan masyarakat secara luwes.
- 4) *Reliability and Trustworthiness*. Masyarakat memahami bahwa apapun yang terjadi atau telah disepakati, mereka bisa mengandalkan penyedia jasa beserta pegawai dan sistemnya dalam menentukan janji dan melakukan segala sesuatu dengan mengutamakan kepentingan masyarakat.
- 5) *Recovery*. Masyarakat menyadari bahwa bila terjadi kesalahan atau sesuatu yang tidak diharapkan dan

tidak diprediksi, maka penyedia jasa akan segera mengambil tindakan untuk mengendalikan situasi dan mencari solusi yang tepat.

- 6) *Reputation and Credibility*. Masyarakat meyakini bahwa operasi dari penyedia jasa dapat dipercaya dan memberikan nilai/imbalan yang sepadan dengan biaya yang dikeluarkan.

Kualitas layanan pada prinsipnya adalah untuk menjaga janji masyarakat agar pihak yang dilayani merasa puas dan diungkapkan. Kualitas memiliki hubungan yang sangat erat dengan kepuasan masyarakat, yaitu kualitas memberikan suatu dorongan kepada masyarakat untuk menjalani ikatan hubungan yang kuat dengan organisasi pemberi layanan. Dalam jangka panjang ikatan seperti ini memungkinkan organisasi pemberi layanan untuk memahami dengan seksama harapan masyarakat serta kebutuhan mereka. Dengan demikian, organisasi pemberi layanan dapat meningkatkan kepuasan masyarakat, yang pada gilirannya kepuasan masyarakat dapat menciptakan kesetiaan atau loyalitas masyarakat kepada organisasi public pemberi layanan yang memberikan kualitas memuaskan.

Kualitas pelayanan publik merupakan komponen penting yang harus diperhatikan dalam pelayanan publik. Istilah kualitas pelayanan publik tentunya tidak dapat dipisahkan dari persepsi tentang kualitas. Menurut Kurniawan dalam (Sinambela 2006:5) pelayanan publik diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tatacara yang telah ditetapkan. Kualitas pelayanan ini dapat diartikan sebagai tingkat kepuasan tamu atau pengguna layanan. Sedangkan Kepuasan pada puskesmas di tujukan pada pasien antara lain masyarakat sekitar daerah tersebut, kualitas pelayanan pada puskesmas dapat di sebut kualitas pelayanan publik, Salah satunya Ibrahim 2008 (Hardiansyah 2018:55), menyatakan bahwa: “kualitas pelayanan publik merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan

dimana penilaian kualitasnya ditentukan pada saat terjadinya pemberian pelayanan publik tersebut”. Selanjutnya Kualitas Pelayanan Menurut Parasuraman (Hardiansyah,2011) sebagai berikut : “kualitas pelayanan merupakan perbandingan antara layanan yang dirasakan masyarakat dengan yang diharapkan masyarakat. Jika kualitas pelayanan yang dirasakan sama atau melebihi kualitas pelayanan yang diharapkan, maka pelayanan dikatakan berkualitas dan memuaskan”. Pendapat lain mengenai Kualitas pelayanan dikemukakan oleh Wyckof (Wisnamalwati, 2005:155) bahwa Kualitas Pelayanan merupakan : “Sebuah tingkat keunggulan yang diharapkan, serta berkaitan dengan hal itu adalah tindakan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi harapan pengguna layanan. Wyckof melihat kualitas pelayanan tidak dipandang berdasarkan sudut pandang produsen melainkan dari persepsi orang yang menerima pelayanan. Hal ini karena konsumen yang merasakan dan mengkonsumsi pelayanan yang diberikan tersebut, sehingga konsumen mampu menilai dan menentukan kualitas pelayanan. Dengan demikian maka kualitas pelayanan yang baik maupun buruk tergantung pada konsistensi kemampuan produsen dalam memenuhi harapan para pengguna layanannya”. Firdian, dkk (2015:52) bahwa Kualitas Pelayanan mengatakan bahwa : “Segala bentuk aktivitas yang dilakukan oleh organisasi guna memenuhi harapan pengguna layanan. Pelayanan sebagai jasa atau servis yang disampaikan oleh pemilik jasa yang berupa kemudahan, kecepatan, hubungan, kemampuan dan keramah-tamahan yang ditujukan melalui sikap dan sifat dalam memberikan pelayanan untuk kepuasan pengguna layannan”. Adapun menurut Zeithmal dan Bitner (2000) dalam Musnaini (2011:2) mengatakan bahwa : “ Kualitas pelayanan adalah total pengalaman yang hanya dapat di evaluasi oleh pengguna layanan. Sedangkan kualitas jasa adalah tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan untuk memenuhi keinginan pengguna layanan. Pada prinsipnya, definisi kualitas jasa berfokus pada upaya pemenuhan kebutuhan dan keinginan

pengguna layanan serta ketepatan penyampaian untuk mengimbangi harapan pengguna layanan”.

Berkaitan dengan definisi diatas dapat diartikan bahwa Kualitas pelayanan menjadi salah satu ukuran atas keberhasilan dalam memberikan jaminan atas kepuasan bagi pengguna layanan, melalui kualitas pelayanan seorang yang menerima pelayanan dapat memberikan penilaian secara obyektif dalam usaha menciptakan kepuasan pengguna pelayanan. Kualitas pelayanan adalah keseluruhan ciri-ciri dan karakteristik-karakteristik dari suatu produk atau jasa dalam hal kemampuannya untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan yang telah ditentukan atau bersifat laten, dengan menekankan pada orientasi pemenuhan harapan pengguna layanan untuk memperoleh kecocokan untuk pemakaian (*fitness for use*) (Tjiptono, 2005; Lupiyoadi, 2001 dalam Hadiyati, 2010:83).

Menurut Goetsch dan Davis dalam Hardiyansyah (2011:36), menyatakan bahwa: “Kualitas pelayanan adalah sesuatu yang berhubungan dengan terpenuhinya harapan/kebutuhan pengguna layanan, dimana pelayanan dikatakan berkualitas apabila dapat menyediakan produk dan jasa (pelayanan) sesuai dengan kebutuhan dan harapan pengguna layanan. Dalam hal ini, kualitas pada dasarnya terkait dengan pelayanan yang baik, yaitu sikap atau cara pegawai dalam melayani pelanggan atau masyarakat secara memuaskan”. Menurut Parasuraman (dalam Tjiptono, 2000:52) ada dua faktor utama yang mempengaruhi kualitas jasa yang diharapkan (*expected service*) dan jasa yang dipersepsikan (*perceived service*). Dalam Melayani Pasien atau masyarakat yang menerima pelayanan di puskesmas, harus Mempunyai standar kualitas yang harus dipahami di dalam memberikan pelayanan, seperti standar ISO (*International Standardization Organization*), sehingga dianggap sebagai suatu kondisi yang sehat untuk tujuan atau pemakaian, memiliki keselarasan dengan spesifikasi, kebebasan dengan segala kekurangannya, membentuk kepuasan pengguna layanan, memiliki kredibilitas yang tinggi dan merupakan kebanggaan.

Sampara (1999) dalam Hardiyansyah, 2011:35), Mendefinisikan Kualitas Pelayanan Sebagai Berikut : “kualitas pelayanan adalah pelayanan yang diberikan kepada pengguna layanan sesuai dengan standar pelayanan yang telah dibakukan dalam memberikan layanan sebagai pembakuan pelayanan yang baik”. Kualitas pelayanan bisa dikatakan berkualitas ataupun tidak berkualitas sebenarnya didasarkan pada penilaian dari pelayanan yang diberikan. Penilaian kualitas pelayanan, menurut Parasuraman dalam Hardiyansyah (2011:92), mendefinisikannya sebagai berikut: “Penilaian kualitas pelayanan sebagai suatu pertimbangan global atau sikap yang berhubungan dengan keunggulan (*superiority*) dari suatu pelayanan. Penilaian kualitas pelayanan sama dengan sikap individu secara umum terhadap kinerja organisasi. Selanjutnya, ditambahkan bahwa penilaian kualitas pelayanan adalah tingkat dan arah perbedaan antara harapan dan persepsi penerima layanan”.

Kesimpulan

Kegiatan administrasi publik bertujuan memenuhi kepentingan publik atau secara akademik dikenal dengan istilah “publik interest”. Dalam administrasi publik sebagai mana dalam New Public Service (lihat Denhart, 2003) yang mendefinisikan kepentingan sebagai “shared values”, yaitu lebih menggambarkan apa yang dianggap bernilai oleh masyarakat atau komunitas yang dinyatakan langsung oleh masyarakat itu sendiri.

Secara khusus, kegiatan administrasi publik difokuskan pada aspek manajemen sebagai pelaksanaan dari kebijakan publik. Artinya administrasi publik lebih berkenaan dengan kegiatan pengelolaan pelayanan publik dan penyediaan barang-barang publik. Memang ada persepsi umum tentang administrasi publik yaitu *the management of publik affair*. Karena itu kegiatan ini meliputi semua yang dilakukan oleh para manajer publik.

Analogi mengenai administrasi publik sebagai tubuh manusia yang hidup dalam suatu lingkungan memang sangat tepat karena terdapat saling hubungan internal

antara satu unsure dengan unsure lain seperti otak, jantung dan urat nadi, organ tubuh, siste, sensor, termasuk adaptasi antara unsure-unsur ini dengan suhu atau kondisi yang mengelilingi tubuh manusia. Dalam konteks sebaliknya juga mempengaruhi lingkungannya. Dari saling pengaruh ini muncul akibat yang dirasakan manusia. Apabila terganggu salah satu unsure, maka akan mengganggu unsure yang lain

Baik organisasi privat maupun birokrasi publik masing-masing tentu mempunyai ukuran-ukuran tersendiri dalam upaya memberikan pelayanan yang maksimal. Organisasi privat telah sejak lama memulainya. Karena kalau tidak dapat memenuhi keinginan pelanggannya mereka akan ditinggalkan. Organisasi publik dalam memberikan pelayanan kepada publik juga berusaha untuk memenuhi keinginan atau kepuasan warga/masyarakat. Akan tetapi tidak hanya itu, organisasi publik mempunyai ukuran yang tentu sedikit berbeda dengan organisasi privat, misalnya fairness (keadilan). Organisasi publik seharusnya memberikan pelayanan yang sama kepada semua orang, tetapi organisasi privat dapat memberikan keistimewaan atau perbedaan pelayanan kepada pelangganya.

Daftar Pustaka

- Denhardt, Janet V., & Denhardt, Robert B. 2003. *The New Public Serving Not Steering*. Armonk: M.E. Sharpe
- Harbani Pasolong, 2007, *Teori Administrasi Publik*, Bandung : Alfabeta
- Herdiansyah. 2011. *Kualitas Pelayanan Publik Konsep, Dimensi, Indikator, dan Implementasinya*. Yogyakarta: Gava Media.
- Dwiyanto, 2009, *Perbandingan Administrasi Publik*, Yogyakarta : Gava Media.
- J. Supranto. 2006. *Pengukuran Tingkat Kepuasan Pelanggan: Untuk Meningkatkan Pangsa Pasar*. Jakarta: Rineka Cipta
- Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelayanan Publik
- Kuswadi. 2004. *Cara Mengukur Kepuasan Karyawan*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo
- Lukman Sampara, 2000, *Manajemen Kualitas Pelayanan*, Jakarta, STIA LAN Press
- Mangkunegara, A.A. Anwar Prabu. 2006. *Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan*. Bandung : Remaja Rosdakarya.
- Moenir A.S. 2005. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Jakarta : Bumi Aksara.
- Ratminto dan Winarsih. 2005. *Manajemen Pelayanan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Pamudji. 1994. *Ekologi Administrasi Negara*. Jakarta : Bina Aksara
- Sedarmayanti. 2009. *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, Dan Kepemimpinan Masa Depan*. Bandung: PT. Refika Aditama
- Sinambela, Lijan Poltak. 2010. *Reformasi Pelayanan Publik*, Jakarta: PT. Bumi Aksara
- Tjiptono, Fandy. 2004. *Edisi Ke-empat. Prinsip-prinsip Total Quality Service (TQS)*. Yogyakarta: ANDI.
- Zulian Yamit, 2005, *Manajemen Kualitas Produk dan Jasa*, Yogyakarta, Ekonisia

Profil Penulis



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

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 Indonesiaa, 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 Penulis: iwanhenri01@gmail.com

GOOD GOVERNANCE

Melinda Rahman S.E., M.Ak.
Universitas Langlangbuana

Definisi Good Governance

Kata Good Governance mungkin tidak asing lagi di telinga kita karena good governance ini dibutuhkan oleh seluruh pemerintahan di dunia ini. Indonesia pun pada tahun 1997 saat terjadi krisis, merasa bahwa ada yang harus dibenahi dari beberapa aspek pemerintahan sehingga dapat terwujudnya good governance. Sebelum kita membahas mengenai good governance maka kita harus mengetahui terlebih dahulu beberapa definisi terkait good governance ini. Berikut beberapa definisi dari good governance :

1. Istilah Governance dalam Bahasa Inggris berarti “act, fact, manner of governing”, yang berarti adalah suatu proses kegiatan. Di dalam Bahasa Indonesia good governance diterjemahkan secara berbeda-beda. Ada yang menerjemahkan good governance sebagai tata pemerintah yang baik. Ada juga yang menerjemahkan sebagai penyelenggara pemerintahan yang baik. Akan tetapi ada pula yang menerjemahkan good governance sebagai pemerintahan yang amanah. (Hahury dkk, 2022: 91).
2. Good governance sering diartikan sebagai tata pemerintahan yang baik. Konsep good governance pada suatu gagasan adanya saling (interdependence) dan interaksi dari bermacam-macam aktor kelembagaan disemua level di dalam Negara

(Legislatif, Eksekutif, yudikatif, militer) dan sektor swasta (Perusahaan, lembaga keuangan) (Tomuka, 2013).

3. Good governance adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun secara administrative menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal dan politican framework bagi tumbuhnya aktifitas usaha (Kurahyadi dkk, 2020: 93).
4. Kata baik (good) dalam istilah pemerintahan yang baik (good governance) mengandung dua pemahaman. Pertama, nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan atau kehendak rakyat dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional), kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. Kedua, aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan yang dimaksud (Syairozi dkk, 2021).
5. Good governance yang diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia sebagai tata kelola pemerintahan yang baik. Good governance memiliki daya tarik tersendiri di berbagai belahan dunia. Sekurangnya ada dua lembaga internasional yang merumuskan definisinya. UNDP merumuskan good governance sebagai pelaksanaan kewenangan/kekuasaan di bidang ekonomi, politik, dan administrasi untuk mengelola berbagai urusan negara pada setiap tingkatannya dan instrumen kebijakan negara untuk mendorong terciptanya kondisi kesejahteraan, integritas, dan kohesivitas sosial dalam masyarakat.

Masih menurut UNDP, good governance inilah pemerintahan yang mengembangkan hubungan yang sinergis dan konstruktif diantara negara, swasta dan masyarakat.

Sedangkan World Bank (Bank Dunia) merumuskan good governance sebagai penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran korupsi, menjalankan disiplin anggaran serta menciptakan legal and political frameworks bagi tumbuhnya aktivitas kewiraswastaan (Waluyo, 2019).

Berdasarkan pengertian diatas maka dapat kita simpulkan bahwa Good governance adalah tata pemerintahan/ tata Kelola pemerintahan yang baik, yang dapat terciptanya kondisi kesejahteraan, integritas dalam masyarakat. Adapula istilah good corporate governance dan Islamic corporate governance. Adapun untuk good corporate governance merupakan tata kelola perusahaan yang baik sedangkan Islamic Corporate Governance adalah tata kelola yang perusahaan merujuk pada seperangkat pengaturan organisasi perihal cara suatu perusahaan diarahkan, diatur, dikendalikan, diawasi dengan prinsip-prinsip Islam (Rahman dkk, 2020).

Prinsip-Prinsip Good Governance

Setelah mengetahui definisi dari good governance, untuk lebih detail kita akan mengetahui apa saja prinsip-prinsip dari good governance ini. Tata Kelola pemerintahan yang baik dapat dikatakan baik jika memenuhi prinsip-prinsip dari good governance itu sendiri. Berikut prinsip-prinsip good governance:

1. Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI), menyatakan bahwa sepuluh prinsip di antaranya partisipasi, penegakan hukum, transparansi, kesetaraan, daya tanggap, wawasan kedepan, akuntabilitas, pengawasan, efisiensi & efektivitas, dan profesionalisme. Selain, kesepuluh prinsip tersebut, good governance dalam penerapannya juga ditopang oleh tiga aktor, yaitu negara, sektor swasta, dan masyarakat madani (Waluyo, 2019).
2. Dwi Andayani Budisetyowati dalam artikelnya yang berjudul good governance dalam pelayanan public

menyatakan bahwa United Nation Development Program (UNDP) , Good Governance memiliki 8 (delapan) karakteristik utama :

- a. Participation.
- b. Rule of Law.
- c. Transparency.
- d. Responsiveness.
- e. Consensus Oriented.
- f. Equity.
- g. Effectiveness and efficiency.
- h. Accountability.

Participation : setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya.

Rule of Law : kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu terutama hukum untuk hak asasi manusia; **Transparency** : dibangun atas dasar kebebasan arus informasi.

Responsiveness : setiap lembaga dan proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan harus mencoba melayani setiap stakeholders

Consensus Oriented : good governance menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam hal kebijakan kebijakan maupun prosedur

Equity : semua warga negara mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka; **Effectiveness and Efficiency** : proses-proses dan lembaga lembaga menghasilkan produknya sesuai dengan yang telah digariskan, dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin; **Accountability** : para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat

(civil society) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga stakeholders.

Kuryahadi dkk pada tahun 2020 menyatakan bahwa tata good governance telah dianggap sebagai elemen penting untuk menjamin kesejahteraan nasional (national prosperity) dengan cara meningkatkan akuntabilitas, reliabilitas (kehandadlan) dan pengambilan kebijakan, yang diperkirakan di dalam organisasi pemerintah, korporasi (sector swasta), bahkan dalam organisasi masyarakat sipil. Komisi Hak Asasi manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa

(UN Commision oh Human Rights) mengidentifikasi beberapa prinsip yakni transparansi, pertanggung jawaban (responsibility), akuntabilitas, partisipasi dan ketanggapan (responsiveness) sebagai prinsip kunci good governance.

Konsep serupa terdapat dalam UU No.28 Tahun 1998 tetntang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme mengenai asas-asas umum pemerintahan negara yang baik, yakni:

1. Asas kepastian hukum
2. Asas tertib penyelenggara negara
3. Asas kepentingan umum
4. Asas keterbukaan
5. Asas proporsionalitas
6. Asas profesionalisme
7. Asas akuntabilitas

Kuryahadi dkk mengambil prinsip transparansi, partisipasi, akuntabilitas dan koordinasi. Adapun transparansi adalah proses keterbukaan untuk menyampaikan aktivitas yang dilakukan sehingga pihak luar (termasuk masyarakat local/adat, pelaku usaha, maupun instansi pemerintah lain) dapat mengawasi dan memperhatikan aktivitas tersebut.

Memfasilitasi akses informasi merupakan hal yang terpenting untuk menginformasikan dan mendorong partisipasi masyarakat, Partisipasi (Inklusifitas), adalah proses pelibatan pemangku kepentingan (stakeholder) seluas mungkin dalam pembuatan kebijakan.

Masukan yang beragam dari berbagai pihak dalam proses pembuatan kebijakan dapat membantu pembuatan kebijakan untuk mempertimbangkan berbagai persoalan, perspektif, dan opsi-opsi alternatif dalam menyelesaikan suatu persoalan, akuntabilitas adalah mekanisme ranggung-gugat antara pembuat kebijakan dengan stakeholder yang dilayani. Adanya mekanisme akuntabilitas memberikan kesempatan kepada stakeholder untuk meminta penjelasan dan pertanggungjawaban apabila terdapat hal-hal yang tidak sesuai, Koordinasi adalah mekanisme memastikan sejauh mana pihak -pihak lain.

3. Prinsip-Prinsip Good Governance antara lain: (1) Profesionalitas yaitu kemampuan, keahlian serta moral pemerintah dalam memberikan pelayanan, (2) Akuntabilitas yaitu tanggungjawab pemerintah terhadap tugas yang diberikan serta kebijakan atau keputusan yang diambil, (3) Transparansi yaitu keterbukaan pemerintah, penyediaan informasi, kemudahan memperoleh informasi, (4) Pelayanan prima yaitu prosedur pelayanan, kejelasan tarif, kepastian waktu, kemudahan akses, kelengkapan sarana dan prasarana serta etika pelayanan, (5) Demokrasi dan Partisipasi yaitu kebebasan masyarakat dalam menyampaikan pendapat, keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan dan kesamaan hak dalam memperoleh pelayanan, (6) Efisiensi dan Efektifitas yaitu pelaksanaan dan pencapaian hasil kinerja pelayanan, (7) Supremasi hukum yaitu keadilan penegakan hukum, serta Hak Asasi Manusia (Nubatonis dkk, 2015).

4. Unsur-Unsur Utama Good Governance yang dikemukakan oleh Prof. Bintoro Tjokroamidjojo adalah:

- 1) Akuntabilitas (accountability) – tanggung gugat dari pengurusan / penyelenggaraan, dari governance yang dilakukan. Menurut LAN akuntabilitas adalah kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seorang pemimpin suatu unit organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau yang berwenang meminta pertanggungjawaban. Akuntabilitas ada akuntabilitas politik, keuangan dan hukum.
- 2) Transparansi (transparency) Transparansi yaitu dapat diketahuinya oleh banyak pihak (yang berkepentingan mengenai perumusan kebijaksanaan (politik) dari pemerintah, organisasi, badan usaha. Tender pelelangan dan lain-lain dilakukan secara transparan.
- 3) Keterbukaan (openes) Pemberian informasi secara terbuka, terbuka untuk open free suggestion, dan terbuka terhadap eritic yang merupakan partisipasi. Keterbukaan bisa meliputi bidang politik dan pemerintahan.
- 4) Aturan Hukum (Rule of Law) Keputusan, kebijakan pemerintah, organisasi, badan usaha berdasar hukum (peraturan yang sah). Jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat terhadap setiap kebijakan publik yang ditempuh. Juga dalam social economic transaction. Conflict resolution berdasar hukum (termasuk arbitrase). Institusi hukum yang bebas, dan kinerjanya yang terhormat (an independendt judiciary). Dasar-dasar dan institusi hukum yang baik sebagai infrastuktur good governance.
- 5) Ada yang yang menambahkan jaminan fairnes, a level playing field (perlakuan yang adil / perlakuan kesetaraan) Adamolekun dan Briyant menambahkan dalam unsur-unsur good

governance, management competency dan human rights.

Good governance dapat tercipta ketika semua unsur-unsur good governance yaitu adanya rasa tanggung jawab, keterbukaan, partisipasi, aturan hukum, tanggapan atau merespon, efektif dan efisien, visi strategis, persetujuan umum, keadilan dapat terpenuhi dan dapat dijalankan secara baik oleh semua aspek dalam penciptaan good governance, pemerintah selalu berinteraksi dengan sektor swasta dan masyarakat (Kartika dkk, 2012).

Prof. Bintoro Tjokroamidjojo menyatakan dalam praktek good governance perlu dikembangkan indikator keberhasilan pelaksanaan good governance. Keberhasilan secara umum dapat dilihat dari indikator ekonomi makro atau tujuan-tujuan pembangunan atau indikator quality of life yang dituju. Untuk negara-negara terkena krisis, indikator recovery. Tetapi bisa juga secara sektoral (produksi tertentu) , peningkatan ekspor, investasi, jaringan jalan, tingkat dan penyebaran pendidikan). Dan juga secara mikro seperti laporan hasil audit suatu badan usaha. Tidak saja perusahaan tetapi juga unit-unit birokrasi (misalnya dalam pelayanan). Misalnya Lembaga Administrasi Negara telah mengembangkan Modul tentang Pengukuran Kinerja Instansi Pemerintah dan Modul tentang Evaluasi Kinerja Instansi Pemerintah. Pengembangan indikator keberhasilan atau kegagalan dilakukan antara lain mengenai :

- a. Pelayanan publik UU NO.I/1995
- b. Koordinasi sektor publik dan swasta (terutama dari keluhan sektor swasta / masyarakat).
- c. Pengelolaan usaha yang memperhatikan dampak terhadap lingkungan ISO 14.000.
- d. ISO 9.000 Kendali Mutu.
- e. Penilaian aspek manajemen tertentu.

- f. Sertifikasi dan Standarisasi, juga suatu pengukuran / indikator kualitas produk.
- g. Adanya kesepakatan aturan penilaian mutu produk antar negara.
- h. Audit Report, Neraca Untung Rugi dan lain sebagainya bagi sesuatu badan usaha.

Tata pemerintahan yang baik merupakan skala besar dalam suatu negara. Tata Kelola yang baik tidak akan terwujud jika tidak ditopang oleh kita sebagai masyarakat yang mengupayakan tata kelola pemerintahan yang baik sekaligus menjadi unsur dari tata pemerintah yang baik. Bagaimana caranya? Dengan cara sederhana kita bisa membuat perubahan besar salah satunya merupakan terciptanya good family sebelum good governance. Good governance ini akan tercipta jika masyarakat menyadari bahwa untuk mengubah sesuatu yang besar seperti tata kelola pemerintahan yang baik membutuhkan satu langkah kecil yaitu dari diri kita masing-masing yaitu dengan memelihara keluarga kita, menanamkan nilai-nilai moral, integritas dan professional dalam menjalankan perannya.

Keluarga merupakan lini tekecil, selanjutnya adalah diri kita sendiri. Jika keluarga memiliki tata kelola yang baik, individu yang paham atas aturan dan taat terhadap agama dan juga negara akan mulai timbulnya rasa menyadari bahwa tata kelola pemerintahan yang baik akan terwujud bila kita menjadi pribadi yang baik yang patuh dengan apapun dari sisi agama, maupun pemerintahan kecuali perkara maksiat atau hal yang melanggar peraturan yang ada.

Daftar Pustaka

- Tomuka, S. (2013). Penerapan Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Pelayanan Publik Di Kecamatan Girian Kota Bitung (Studi Tentang Pelayanan Akte Jual Beli). *Jurnal Politico*, 1(3).
- Kurhayadi, H., Rohayati, Y., & Bambang Sucipto, M. M. (2020). *Kebijakan Publik di Era Digitalisasi*. Insan Cendekia Mandiri.
- Hahury, J. F., & Sos, S. (2022). *ETIKA ADMINISTRASI PUBLIK Telaah Konsep Mewujudkan Birokrasi yang Responsif dan Profesional*. Penerbit Lakeisha.
- Syairozi, M. I., Pambudy, A. P., & Yaskun, M. (2021). Analisis Penerapan Good Governance dalam Sistem Informasi Keuangan Daerah. *Prosiding Penelitian Pendidikan dan Pengabdian 2021*, 1(1), 49-59.
- Rahman, M., Rosdini, D., & Yuliafitri, I. (2020). PENGARUH ISLAMIC CORPORATE GOVERNANCE TERHADAP EARNINGS MANAGEMENT. *Banque Syar'i: Jurnal Ilmiah Perbankan Syariah*, 6(1), 89-122.
- Waluyo, S. S. (2019). *Menatap Bangsa Hoax Sebuah Catatan Penegakan Good Governance*. Deepublish.
- Budisetyowati, D. A. (2017). Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Pelayanan Publik. *Al-Qisth Law Review*, 1(1), 11.
- Kartika, C. F., Hanafi, I., & Hermawan, S. (2012). *Good Environmental Governance*. Universitas Brawijaya Press.
- Nubatonis, S. E., Rusmiwari, S., & Suwasono, S. (2015). Implementasi Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Meningkatkan Kinerja Organisasi Pelayanan Publik. *JISIP: Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik*, 3(1).
- Tjokroamidjojo, B. (2000). *Good governance. Paradigma Baru Manajemen Pembangunan*. Jakarta: UI press.

Profil Penulis

Melinda Rahman S.E., M.Ak.



Penulis tertarik dengan ilmu ekonomi dan bisnis dimulai pada tahun 2013. Hal tersebut membuat penulis memilih untuk masuk ke Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi EKITAS Bandung dan menyelesaikan studi S1 di Jurusan Akuntansi dan berhasil lulus pada tahun 2017. Penulis kemudian melanjutkan studi S2 di prodi Akuntansi Universitas Padjajaran Bandung pada tahun 2017 dan lulus di tahun 2019.

Kini penulis mengajar akuntansi di Universitas Langlangbuana Bandung. Selain mengajar, penulis juga aktif dalam beberapa kegiatan lainnya, seperti menulis buku di bidang ekonomi, menulis buku seputar muslimah, meneliti di bidang akuntansi, melakukan pengabdian kepada masyarakat, menjadi admin di KOBAR Islamic Studies Academy, menjadi pembelajar di KOBAR Islamic Studies Academy, Taajun Nur Academy, HSI Abdullah Roy, dan Tarbiyah Sunnah Learning. Belajar agama merupakan kewajiban setiap muslim sehingga penulis tidak meninggalkan kewajiban menuntut ilmu agama dengan mengikuti pembelajaran- pembelajaran online dari ke 4 platform diatas. Penulis berharap bisa mengamalkan ilmu yang didapat, menjadi bermanfaat untuk diri sendiri, keluarga dan masyarakat luas.

Email Penulis: melindarahman2018@gmail.com

COLLABORATIVE GOVERNANCE

Erland Mouw, S.IP., MPA
Universitas Halmahera

Collaborative Governance

Tata Kelola kolaboratif (*Collaborative Governance*) merupakan proses dan struktur pengambilan keputusan dan manajemen kebijakan publik yang melibatkan orang-orang melintasi batas-batas lembaga publik, tingkat pemerintahan, dan/atau publik, privat, dan ranah sipil untuk melaksanakan tujuan publik yang tidak dapat dicapai dengan cara lain (Kirk Emerson dan Tina Nabatchi, 2015). Pendapat lain juga dikemukakan oleh Chris Ansell dan Allison Gash (2008), yang mendefinisikan *collaborative governance* agak sempit, menempatkan pemerintah di tengah. *Collaborative governance*, definisikan adalah "pengaturan" pengaturan di mana satu atau lebih lembaga publik secara langsung melibatkan pemangku kepentingan non-negara dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang formal, berorientasi konsensus, dan deliberatif yang bertujuan untuk membuat atau melaksanakan kebijakan publik atau mengelola program atau aset publik.

Dalam panduan praktis untuk *collaborative governance*, Christine Carlson (2007) mendefinisikan kolaborasi sebagai: istilah umum yang digunakan untuk menggambarkan berbagai proses yang menyatukan orang-orang lintas sektor melalui berbagai bentuk keterlibatan publik untuk mengatasi masalah kebijakan.

Proses tersebut juga dapat dikenal sebagai pembangunan konsensus, resolusi konflik, dialog kebijakan, dan pemecahan masalah bersama.

Melihat definisi-definisi tersebut secara teoritis dan filosofis sangat membantu, tetapi definisi paling penting dari *collaborative governance* pada akhirnya terletak pada cara praktiknya. Deskripsi di sini untuk memperjelas beberapa perbedaan yaitu. *Pertama*, proses pencarian kesepakatan berasal dari apa yang kadang-kadang dikenal sebagai penyelesaian sengketa multi-pihak. Meskipun tidak semua kolaborasi pencarian kesepakatan melibatkan isu-isu konflik tinggi. *Kedua*, dalam kasus aksi kolektif, aksi atau rangkaian aksi yang diinginkan sedikit banyak telah disetujui oleh kelompok, tetapi tidak ada satu pun lembaga atau entitas yang dapat menerapkan strateginya sendiri. Kelompok kolaboratif dibentuk untuk menentukan bagaimana proyek akan dilaksanakan dan apa yang akan disumbangkan oleh masing-masing pemangku kepentingan untuk pelaksanaannya. Akhirnya, terkadang ada kebutuhan untuk tempat jangka panjang untuk pemecahan masalah kolaboratif. Kelompok itu dapat difokuskan pada pencarian kesepakatan atau tindakan kolektif atau keduanya. Saya menyebut jenis kelompok ini sebagai “sistem kolaboratif” (Stephen Greenwood, dkk, 2021).

Selain itu, digunakan pendekatan prismatik untuk mendefinisikan *collaborative governance* dalam upaya untuk menghindari definisi yang kaku sambil juga mendramatisasi beberapa poin pilihan yang sering dihadapi oleh kelompok tata kelola kolaboratif. *Pertama*, menjelaskan mengapa penting untuk membedakan antara tata kelola kolaboratif sejati dan bentuk kolaborasi lain yang kurang berorientasi publik. *Kedua*, menetapkan enam norma definisi yang bersifat aspirasional dan berakar pada praktik. Akhirnya, kami memeriksa peran “*platform kolaboratif*” dan menjawab pertanyaan tentang “netralitas”, yang secara tradisional dianggap sebagai ciri *collaborative governance* yang sah tetapi memiliki potensi untuk mereplikasi rasisme institusional dan ketidakadilan lainnya.”

Mengapa perlu membedakan *Collaborative governance* dari bentuk kolaborasi lainnya, penting untuk menyadari sepenuhnya bahwa garis pemisah antara *collaborative governance* dan bentuk kolaborasi lainnya tidak selalu jelas atau terang. Emerson dan Nabatchi (2015) mengingatkan kita bahwa kolaborasi adalah “relatif mudah dipahami, berasal dari bahasa Latin dan secara harfiah berarti bekerja sama atau bekerja sama”.

Collaborative governance sering digunakan untuk menyelesaikan perbedaan kebijakan publik, dan dipandang sebagai penangkal kebuntuan dan disfungsi iklim politik. Dalam pandangan lain, *collaborative governance* telah menjadi struktur informal yang digunakan untuk menyelaraskan dan menggabungkan otoritas, sumber daya, dan tindakan berbagai organisasi lintas sektor untuk menerapkan solusi terhadap masalah publik. Sudah menjadi aksioma bahwa kolaborasi menjanjikan solusi yang tidak dapat dicapai oleh organisasi individu atau bahkan sektor sendiri.

Dalam bentuknya yang paling sederhana, tata kelola hanya mengacu pada bagaimana suatu kelompok secara kolektif membuat dan mengimplementasikan keputusan. Emerson dan Nabatchi (2015) mendefinisikannya sebagai “bagaimana aktor menggunakan proses dan membuat keputusan untuk menjalankan otoritas dan kontrol, memberikan kekuasaan, mengambil tindakan, dan memastikan kinerja semuanya dipandu oleh serangkaian prinsip, norma, peran, dan prosedur di mana para aktor berkumpul”. Dalam pengertian itu, tata kelola dapat merujuk pada kelompok individu mana pun yang telah mengadopsi beberapa proses pengambilan keputusan formal, seperti gereja, perusahaan, koperasi, organisasi nirlaba, atau bahkan keluarga.

Namun, tidak menganggap jenis pengambilan keputusan yang murni pribadi itu masuk ke dalam ranah *collaborative governance*, bahkan jika aktornya berasal dari berbagai institusi. Karena itu, karakteristik yang membedakan adalah bahwa proses tata kelola kolaboratif menghasilkan manfaat publik, yang dapat mencakup penyelesaian sengketa publik, pembuatan kebijakan

publik yang kooperatif, atau upaya terkoordinasi untuk menyatukan sumber daya, otoritas, dan/atau keahlian dalam rangka untuk mengimplementasikan proyek publik yang tidak mungkin terjadi. Dilihat dari sisi itu, *collaborative governance* bukan hanya cara yang efisien untuk mengatasi disfungsi pemerintahan, tetapi sebenarnya sangat demokratis. Daniel Kemmis dan Matthew McKinney (2011) menulis tentang pemerintahan kolaboratif sebagai bentuk demokrasi yang muncul dan membedakan "demokrasi kolaboratif" dari demokrasi perwakilan, demokrasi langsung, dan bahkan demokrasi deliberatif. Seperti yang mereka dan orang lain katakan, warga biasa sering kali dijauhkan dari pengambilan keputusan administratif karena birokrasi menjadi lebih terspesialisasi, diprofesionalkan, dan berkuasa. Tata kelola kolaboratif, Kemmis dan McKinney (2011) berpendapat, kembali ke prinsip dasar demokrasi bahwa orang-orang yang paling terpengaruh oleh hasil keputusan harus memiliki masukan yang berarti ke dalam keputusan dan implementasinya. "Dan Carmen Sirianni berpendapat bahwa "pemerintahan bersama di antara pemilu" sangat penting untuk memperbarui rasa kemanjuran warga negara di ruang publik dan untuk budaya demokrasi yang lebih kuat".

Pandangan akar rumput, inklusif, pengambilan keputusan yang demokratis sejalan dengan rasa tata kelola kolaboratif. Baik kolaborasi saja maupun peningkatan efisiensi pemerintah tidak mengangkat proyek kerja sama menjadi tata kelola kolaboratif atau "demokrasi kolaboratif", seperti yang dirujuk oleh Kemmis dan McKinney (2011). Secara definisi, tata kelola kolaboratif terikat oleh norma dan praktik demokrasi konstitusional, dan norma serta praktik tersebut memengaruhi pengalaman "pemangku kepentingan dan melahirkan legitimasi dalam komunitas yang lebih luas. Dengan kata lain, kekhasan praktik menentukan apakah suatu proses termasuk dalam rubrik tata kelola kolaboratif atau tidak. Ada enam norma yang perlu dipertimbangkan dalam menentukan apakah suatu proses memenuhi definisi tata kelola kolaboratif: (1) tujuan publik, (2) partisipasi lintas batas, (3)

keterwakilan, (4) inklusivitas dan rasa memiliki, (5) wewenang bersama dan keseimbangan kekuasaan, dan (6) keberhati-hatian.

Tata kelola kolaboratif merupakan sebuah pengaturan pemerintahan di mana satu atau lebih lembaga publik secara langsung melibatkan pemangku kepentingan non-negara dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang formal, berorientasi konsensus, dan deliberatif dan yang bertujuan untuk membuat atau menerapkan kebijakan publik atau mengelola program atau aset publik (Ansell & Gash, 2008). Definisi ini menekankan enam kriteria penting: (1) forum diprakarsai oleh badan atau lembaga publik, (2) peserta forum termasuk aktor non-negara, (3) peserta terlibat langsung dalam pengambilan keputusan dan tidak hanya “dikonsultasikan” oleh badan publik, (4) forum diselenggarakan secara formal dan bertemu secara kolektif, (5) forum bertujuan untuk mengambil keputusan secara mufakat (walaupun dalam prakteknya tidak tercapai mufakat), dan (6) fokus kolaborasi adalah pada kebijakan publik atau manajemen publik.

Selain itu, Model collaborative governance berdasarkan empat variabel dikemukakan oleh Ansell dan Gash (2007) yaitu sebagai berikut: *conditions, institutional design, leadership, and collaborative process*. Kemudian terdapat tiga komponen penting dalam mendorong desain kelembagaan dan kepemimpinan yaitu; *time, task and target* (Doberstein, 2016)

Dalam definisi yang lain menggunakan istilah “pemangku kepentingan” untuk merujuk pada partisipasi warga sebagai individu dan partisipasi kelompok yang terorganisir, juga merujuk pada lembaga publik dan pemangku kepentingan non-negara. Definisi tentang *collaborative governance* juga menetapkan standar untuk jenis partisipasi pemangku kepentingan non-negara, tata kelola kolaboratif tidak hanya konsultatif. Kolaborasi menyiratkan komunikasi dan pengaruh dua arah antara lembaga dan pemangku kepentingan dan juga peluang bagi pemangku kepentingan untuk saling berbicara.

Lembaga dan pemangku kepentingan harus bertemu bersama dalam proses deliberatif dan multilateral. Dengan kata lain, seperti dijelaskan di atas, prosesnya harus kolektif.

Teknik konsultatif, seperti survei pemangku kepentingan atau kelompok fokus, meskipun mungkin merupakan alat manajemen yang sangat berguna, tidak bersifat kolaboratif dalam pengertian yang tersirat di sini karena teknik tersebut tidak mengizinkan arus komunikasi dua arah atau pertimbangan multilateral (Ansell & Gash, 2008).

Kolaborasi juga menyiratkan bahwa pemangku kepentingan non-negara akan memiliki tanggung jawab nyata untuk hasil kebijakan. Oleh karena itu, kami memberlakukan syarat bahwa para pemangku kepentingan harus terlibat langsung dalam pengambilan keputusan. Jejaring tata kelola layak mendapat perhatian lebih karena salah satu mode tata kelola dalam *metagovernance* dan sebagai mode pemerintahan yang akan datang yaitu dinyatakan dalam teori transisi dan polisentrisitas. Dalam konteks yang kompleks, saling berhubungan dan tantangan adaptif terkait dengan penerapan SDGs.

Munculnya jejaring tata kelola diharapkan melanjutkan, mempercepat dan menyebar secara geografis. Oleh karena itu, tepat waktu untuk menilai bagaimana jaringan bisa menjadi yang terbaik dirancang atau dimodifikasi untuk berkontribusi pada pencapaian SDGs. (Monkelbaan, 2019).

Menurut Castells Karakteristik jejaring dapat diturunkan dari berbagai definisi dan wawasan dari teori tata kelola, kebijakan, dan kompleksitas, yang relevan untuk pembuatan kerangka kerja analitis:

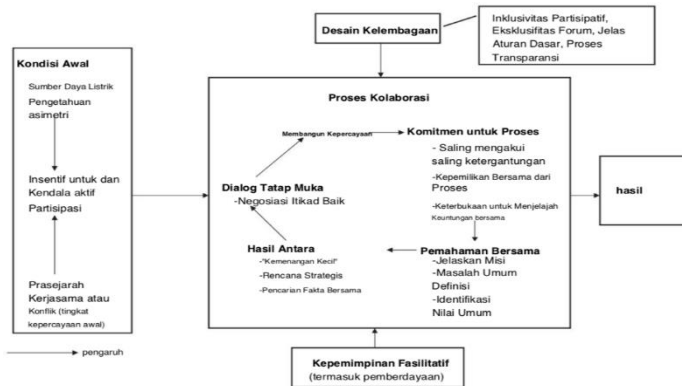
1. Struktur jaringan terdiri dari hubungan yang relatif stabil dan saling bergantung;
2. Berbagai aktor terlibat yang saling bergantung tetapi otonom;

3. Aktor berbagi tujuan dan kerangka kerja yang sama dan berbagi tujuan untuk memerintah;
4. Mungkin ada adaptasi yang fleksibel dan kreatif terhadap lingkungan yang berubah;
5. Proses kebijakan jaringan rumit karena beragamnya pelaku; dan
6. Pertukaran terjadi baik di dalam jaringan (aliran energi, informasi, keuangan, dan ide) maupun antara jaringan dan lingkungannya (Monkelbaan, 2019) .

Collaborative governance merupakan proses pengambilan keputusan kolektif berdasarkan interaksi yang kurang lebih dilembagakan antara dua atau lebih aktor yang bertujuan untuk membangun landasan bersama untuk pemecahan masalah bersama dan penciptaan nilai. *Collaborative governance* menyatukan serangkaian aktor yang berkolaborasi dalam masalah bersama selama periode waktu tertentu dalam ruang geografis tertentu (Douglas et al., 2020).

Chris Ansell dan Alison Gasho mengenalkan model *collaborative governance*. Model ini memiliki empat variabel yaitu kondisi awal, desain kelembagaan, kepemimpinan, dan proses kolaboratif. Masing-masing variabel ini dapat dipilah menjadi variabel yang lebih spesifik. Variabel proses kolaboratif diperlakukan sebagai inti dari model kami, dengan kondisi awal, desain kelembagaan, dan variabel kepemimpinan direpresentasikan sebagai kontribusi penting atau konteks untuk proses kolaboratif. Kondisi awal mengatur tingkat dasar kepercayaan, konflik, dan modal sosial yang menjadi sumber daya atau kewajiban selama kolaborasi. Desain kelembagaan menetapkan aturan dasar dasar di mana kolaborasi terjadi. Dan, kepemimpinan menyediakan mediasi dan fasilitasi penting untuk proses kolaboratif. Proses kolaboratif itu sendiri sangat berulang dan nonlinier, dan dengan demikian, kami mewakilinya (dengan penyederhanaan yang cukup besar) sebagai sebuah siklus (Ansell & Gash, 2008). Berikut ini ditampilkan Gambar Model *collaborative governance*.

Gambar 1. Model Collaborative Governance



Sumber : Collaborative Governance in Theory and Practice (Ansell & Gash, 2008).

Menurut (Monkelbaan, 2019) Manfaat dari rescaling tata kelola keberlanjutan dan polisentrisitas secara umum adalah :

1. Lebih banyak keragaman dan inovasi dalam kebijakan dan manajemen lingkungan;
2. Peningkatan pertukaran praktik, ide dan strategi di berbagai masalah, lokalitas dan sektor;
3. Kesesuaian yang lebih baik antara skala masalah yang ditangani dan solusi yang dikembangkan untuk mengatasinya (misalnya pembelajaran dan adaptasi lokal);
4. Pelajaran lokal lebih mungkin untuk dipamerkan dan disebarkan melalui jaringan transnasional; secara umum, pendekatan polisentris memberikan kesempatan yang lebih besar untuk eksperimen, pilihan, dan pembelajaran ;
5. Yurisdiksi yang terdesentralisasi lebih mencerminkan preferensi heterogen di antara warga negara; dan
6. Lebih banyak struktur 'polisentris' dan keseimbangan antara pendekatan *bottom-up* dan *top-down* (juga disebut 'integrasi vertikal') ternyata mengarah pada kapasitas adaptif yang lebih tinggi dan keberlanjutan rezim tata kelola sumber daya.

Daftar Pustaka

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Carlson, Christine. (2007) A Practical Guide to Collaborative Governance. *Policy Consensus Initiative*.
- Doberstein, C. (2016). Designing Collaborative Governance DecisionMaking in Search of a “Collaborative Advantage.” *Public Management Review*, 18(6), 819–841. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1045019>
- Douglas, S., Ansell, C., Parker, C. F., Sørensen, E., T Hart, P., & Torfing, J. (2020). Understanding Collaboration: Introducing the Collaborative Governance Case Databank. *Policy and Society*, 39(4), 495–509. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1794425>
- Emerson, Kirk, and Tina Nabatchi. (2015). Collaborative Governance Regimes. *Georgetown UP*.
- Kemmis, Daniel, and Matthew McKinney. (2011). Collaboration as an Emerging Form of Democracy. *National Civic Review*, vol. 100, no. 2, 2011, pp. 2–12.
- Greenwood, Steven, dkk. (2021). Collaborative Governance: Principles, Processes, and Practical Tools. *Routledge Taylor & Francis Group*. New York and London.
- Monkelbaan, J. (2019). *Governance for the Sustainable Development Goals, Exploring an Integrative Framework of Theories, Tools, and Competencies* (R. B. Singh, S. Mal, & M. E. Meadows (eds.)). Springer Nature.

Profil Penulis



Erland Mouw, S.IP., MPA

Menyelesaikan Studi S1 di Prodi Ilmu Pemerintahan Universitas Sam Ratulangi Manado pada tahun 2009. Penulis kemudian 2010 melanjutkan studi S2 di prodi Magister Administrasi Publik (Map) Ugm Yogyakarta.

Saat ini (2022) Penulis sedang menempuh Studi Doktor Ilmu Administrasi Di Fisip Universitas Padjadjaran Bandung.

Penulis adalah Dosen tetap di Universitas Halmahera dengan *homebase* di Program Studi Administrasi Negara. Penulis memiliki kepakaran di bidang Kolaboratif Governance dan Kebijakan Publik. Beberapa penelitian dan Pengabdian Masyarakat yang telah dilakukan didanai oleh internal perguruan tinggi dan juga Kemenristek DIKTI. Penulis juga telah menulis beberapa *Book Chapter* yaitu (1). Pelayanan Publik Di Era Tatanan Normal Baru; (2). Pengantar Ilmu Administrasi dan Manajemen (Teori dan Aplikasi); (3). Metodologi Penelitian Kualitatif.

Email Penulis: erlandm25@gmail.com

SOUND GOVERNANCE

Muhammad Rifqi Baihaqi, S.AN
Universitas Subang

Evolusi Konsep Tata Kelola Pemerintahan

Saat ini kita mengenal beberapa konsep penting dalam Ilmu Administrasi Publik atau konsep dalam tata kelola pemerintahan seperti konsep good governance, sound governance, open government, dan dynamic governance yang merupakan sebuah konsep dengan rujukan yang dianggap dapat mengelola aktivitas tata Kelola pemerintahan dengan baik. Bila kita pahami bahwa konsep tata kelola pemerintah apa pun yang mungkin diadopsi ini telah menyiratkan untuk menolak berbagai bentuk aktivitas pemerintah yang didasari dari ciri kegiatan otoritarian, masalah korupsi, kolusi, serta nepotisme yang justru cenderung akan membuka peluang dalam tindakan-tindakan jahat lainnya dalam melaksanakan tugas atau aktivitas pemerintahan yang sangat penting dalam sebuah bangsa dan negara.

Pembahasan Sound Governance ini menjadi salah satu yang dapat memberikan gambaran sekaligus salah satu synthesis of qualitative research, dengan memakai metode meta-theory (the analysis of theory). Konsep-konsep ini berupaya dalam mengidentifikasi beberapa bukti tertulis yang otentik untuk lebih memahami konsep sound governance.

Saat ini dalam kajian administrasi publik telah berkembang berbagai model dalam bidang tata kelola pemerintah yang itu muncul akibat adanya pemikiran

baru untuk mengisi sekaligus melengkapi kekurangan dari konsep yang telah ada sebelumnya melalui pendekatan dan fokus yang berbeda. Hal lain juga mengungkapkan bahwa dalam konsep tata kelola pemerintah ini memiliki intisari serta merujuk kepada berbagai inovasi pemerintah yakni sebagai upaya untuk mengelola aktivitas pemerintahan, sekaligus berkontribusi menghadirkan sebuah kondisi pelayanan publik yang lebih baik serta dapat memenuhi harapan publik itu sendiri. Dalam konsep tata kelola pemerintah ini akan tidak bermakna apabila dijalankan oleh orang-orang yang memiliki kualitas sumber daya manusia tidak berkualitas, rendah, tidak cerdas, dan juga tidak responsif.

Bila didalami bahwa Sound Governance ini merupakan penyempurnaan dari konsep Good Governance. Secara konseptual kedua konsep ini memiliki hubungan yang sangat erat. Perlu dilihat bahwa pemerintah juga memiliki peran memberikan peluang lebih banyak kepada masyarakat serta swasta didalam pelaksanaan tugas menjalankan pembangunan. Posisi swasta dalam hal ini berperan sebagai pelaku utama dalam pembangunan sebagai salah satu penggerak pertumbuhan ekonomi wilayah, menjadi salah satu pelaku utama dalam menciptakan lapangan kerja, sekaligus menjadi salah satu kontributor utama kebutuhan sumber pendapatan anggaran pemerintah pusat dan daerah. Kemudian posisi masyarakat juga berperan sebagai salah satu pemeran utama (bukan berpartisipasi) dalam proses pembangunan, kemudian perlu pengembangan serta penguatan kelembagaan sehingga mampu bersikap mandiri serta dapat membangun jaringan dengan pihak-pihak didalam menjalankan berbagai fungsi produksi serta fungsi konsumsinya, sekaligus perlunya upaya pemberdayaan dalam meningkatkan efisiensi, produktivitas sekaligus kualitas produksinya.

Keberadaan Sound Governance ada dikarenakan perlu dalam menyempurnakan nilai-nilai baru yang lebih sempurna dari konsep sebelumnya yaitu konsep Good Governance. Didalam konsep Good Governance dimiliki tiga pilar yakni pilar Pemerintah, Swasta, dan masyarakat.

Kemudian dalam Sound Governance mempunyai empat pilar, yaitu Pemerintah, Swasta, Masyarakat, serta Aktor Internasional. Didalam konsep Sound Governance ini justru melengkapi konsep sebelumnya yang dianggap belum sempurna mengingat kenyataan yang dihadapi bangsa dan negara sebagai bagian dari masyarakat internasional yakni era globalisasi yang menuntut sistem pemerintahan untuk yang terus sangat berkembang atau dinamis dan kompleks.

Beberapa konsep ini yakni Sound governance, Dymanic governance dan Open government merupakan sebuah konsep evolusi sejak good governance. Dalam hal ini konsep-konsep ini bertujuan untuk mencari se buah paradigma, cara sekaligus model baru dalam menata serta mengelola pemerintahan dengan baik sehingga dapat menyelesaikan masalah tata Kelola pemerintahan dan negara.

Konsep Sound Governance (SG) merupakan sebuah konsep yang dianggap sama sekali baru di Indonesia. Bila kita perhatikan konsep ini menyeruak kehadirannya di tengah sebuah kegandrungan dunia yang teramat sangat dengan Good Governance (GG) dimana seolah telah menjadi kenyataan atau kebenaran absolut dalam wacana perkembangan kehidupan berdemokrasi yang syarat dengan nilai-nilai administrasi publik.

Konsep Sound Governance yang dikemukakan oleh Ali Farazmand (2004) sebagaimana dijelaskan dimuka sebagai solusi terhadap[problematik publik yang mana belum diatasi oleh perspektif sebelumnya yakni Old Public Administration (OPA), New Public Management (NPM), reinventing government dan New Public Service (NPS) sementara dianggapnya tidak mampu mengantisipasi atau merespond kondisi atau perklembangan transformasi global. Perkembangan keadaan inilah yang memunculkan sebuah keyakinan Ali Farazmand dimana Sound Governance akan dapat membangun dan memperkuat kapasitas governance dalam upaya mengatur public affairs. Sound governance memiliki dua bentuk utama yaitu entrepreneurial models of government, kemudian dalam perspektif sebelumnya dianggap sama dengan

konsep New Public Management (NPM) dan social and political governance yang oleh Denhardt (2003) dikenal dengan sebutan konsep New Public Service (NPS). Dalam hal ini fokus Sound Governance lebih tertuju kepada alternative penguatan konsep good governance. Jadi hal ini dianggap sesuai dengan keyakinan pandangan Ali Farazmand (2004) sebagai berikut: “konsep Sound Governance merupakan konsep yang digunakan sebagai alternatif terhadap Good Governance. Dalam hal ini Sound Governance elemennya lebih bersifat komprehensif yang bila dibandingkan dengan paradigma good governance, mengingat sound governance memasukkan strategisnya pentingnya elemen pemerintahan global atau internasional (governance global or international). Kemudian yang kedua, sound governance tersebut memasukan aspek teknis normatif serta sifat rasional dari good governance. Selanjutnya yang ketiga, sound governance itu memiliki seluruh kualitas karakteristik tata pemerintahan yang sangat unggul terhadap good governance, bercirikan kuat secara teknis, professional, organisasi, manajerial, politik, demokratis, juga secara ekonomis. Kemudian yang keempat, Sound Governance sesuai dengan nilai-nilai konstitusional serta responsif terhadap norma-norma, aturan, dan kekuatan internasional. Kelima, konsep Sound Governance merupakan sebuah konsep ilmiah dimana dikembangkan sekaligus di gali dari Persia”. Perkembangan pada zaman itu dimana sebuah negara besar dengan tingkat keadaan keragaman budaya yang tinggi tetapi nyatanya dapat bertahan hingga lebih dari 600 tahun. Keadaan ini merupakan hal yang harus diakui sebagai sebuah prestasi yang dianggap sangat luar biasa.

Pengertian Sound Governance

Bila melihat awalnya Sound Government untuk pertama kali mengemuka melalui pemikiran yang dikemukakan oleh Ali Faramzad seorang Profesor Administrasi Publik di Florida Atlantic University melalui tulisan-tulisannya hingga saat ini. Sound Government dalam hal ini bisa dimaknai sebagai Pemerintahan yang dianggap sehat,

layak, pantas atau dengan istilah paling ideal. Dalam perkembangannya konsep ini muncul sebagai penyempurnaan dari konsep Good Governance karena beberapa aspek sebagai berikut: konsep ini lebih komprehensif, kemudian berisi fitur normatif serta rasional dari good governance, nilai-nilainya memiliki karakteristik kualitas governance dimana lebih unggul, adanya kecocokan dengan nilai konsitusi serta responsif kepada norma, aturan dan rezim internasional, memiliki sistem administrasi yang tepat, efektif dan efisien. SG juga jauh lebih bersifat komprehensif dibandingkan dengan GG misalnya dalam melihat aktor-aktor kunci yang harus dipertimbangkan dalam berbagai proses tata pemerintahan dan pelayanan publik. Kemudian tidak hanya melihat proses interaksi antara aktor-aktor domestik, yaitu pemerintah, pasar dan masyarakat sipil, namun lebih SG juga melihat besarnya berbagai peran konkret dari aktor-aktor kehidupan ekonomi politik internasional. Dalam hal ini Aktor-aktor internasional disini mencakup bidang kebijakan luar negeri dari beberapa negara-negara maju, termasuk organisasi-organisasi multi lateral, korporasi global multinational corporation/transnational corporation (MNC/TNC) serta organisasi atau lembaga donor serta keuangan internasional dan big NGOs. Government serta governance merupakan sinonim pada kebanyakan kamus, dalam hal inikeduanya menggambarkan cara mengasah kewenangan yang ada dalam sebuah organisasi, Lembaga/institusi, atau negara (Ridla, 2016: 217). Makna Governance merupakan sebuah istilah yang begitu populer saat ini. Secara umum istilah governance ini digunakan dalam praktek diskusi yang bersifat teoritis. Kecenderungan luasnya penggunaan istilah ini merupakan sebuah indikasi yang telah cukup jelas bahwa governance dibutuhkan atau diperlukan untuk sebuah upaya perubahan penyelenggaraan institusi yang khususnya lebih mengutamakan partisipasi dari seluruh lapisan. Menurut Bhatta (2006) bahwa konsep governance ini adalah hubungan diantara pemerintah dengan warga negara yang memungkinkan kebijakan public tersebut dan program akan selalu dirumuskan, juga dilaksanakan

serta dievaluasi yang mengacu pada aturan, lembaga, dan jaringan yang menentukan bagaimana sebuah negara atau berbagai fungsi organisasi (Ridla, 2016:218). Bilakita amati pada perkembangannya konsep governance mengalami berbagai penyempurnaan sehingga muncul konsep-konsep baru seperti good governance. Konsep Good governance ini dengan cepat bisa mendunia dan dapat memasuki semua lini. Dalam hal ini Bukti kedinamisan teori governance yang selalu dipertentangkan sehingga muncul adanya teori baru yakni sound governance. Konsep Sound governance digunakan untuk menggambarkan sistem pemerintahan yang bukan hanya menjelaskan secara demokratik serta tanpa cacat secara ekonomi/finansial, politik konstitusional, institusi/organisasi, administrasi, manajerial dan etika. Namun secara internasional dalam interaksinya dengan negara-negara lain dan termasuk dengan bagian pemerintahnya dalam cara yang indepenen serta mandiri. Dalam Sound Governance berupaya merefleksikan fungsi governing dan administrasi melalui kinerja organisasi dan manajerial yang jelas, transparan, kompeten, antisipatif, responsive, akuntabel, serta koletif dan berorientasi strategis baik dalam jangka panjang maupun jangka menengah (Domai, 2011:17). Kemudian selain itu dalam sound governance juga mengusung golden triangle (pemerintah, rakyat, swasta) dari konsep good governance yang sudah ada, dalam sound governance muncul melalui konsep yang melibatkan aktor terpenting dalam era globalisasi ini, yaitu aktor internasional itu sendiri. Dengan hadirnya elemen internasional itu merupakan akibat dari kondisi baru yakni era globalisasi yang tak dapat dihindari oleh negara manapun. Melalui pengakuan elemen internasional yang mana diikuti dengan berbagai pertimbangan rasional serta teknis ini, Ali Farazmand (2004) memiliki asumsi dapat mengurangi suatu ketimpangan antara negara maju dengan negara berkembang sebagai akibat negatif dari penerapan good governance itu sendiri.

Dalam elemen internasional ini juga harus mempertimbangkan suatu nilai-nilai lokal sehingga

tercipta adanya pandangan yang seimbang dalam tatanan institusi (Ridla, 2016:218).

Komponen Utama dan Prinsip-Prinsip Sound

Governance

Didalam Sound governance mencakup beberapa komponen utama atau prinsip. Sound governance ini memiliki unsur-unsur yang dinamis yang berinteraksi satu dengan yang lainnya, serta membentuk satu kesatuan unik yang terus beroperasi dengan keanekaragaman internal yang ada, kemudian kompleksitas, dan intensitasnya, serta mencakup tantangan eksternal, kendala, dan bahkan peluangnya. Didalam kedua fitur yang bersifat dinamis internal dan eksternal dalam prosesnya berinteraksi terus menerus, menjaga sistem institusi yang dinamis (Ridla, 2016: 219). Pendapat yang dikemukakan oleh Farazmand, sound governance tersebut memiliki sepuluh prinsip. “dimana sebagai elemen dari sebuah sistem dinamis, elemen komponen ini berinteraksi secara dinamis satu dengan yang lainnya, dan semuanya itu membentuk satu kesatuan yang terintegrasi yang terus mempertimbangkan keragaman, kompleksitas serta intensitas internal dan menindaklanjuti tantangan, batasan serta peluang eksternal. Fitur dinamis internal dan eksternal bisa berinteraksi secara konstan yang membuat sistem governance difokuskan pada arah dan aksi menurut tujuannya” (Domai, 2011:17). Dalam Prinsip Sound Governance bekerjasama secara sinergis dengan lainnya bagaikan orkestra, dengan leadership yang jelas dan partisipasi dinamis elemen atau komponen interaktif secara berkesinambungan, sehingga memberikan suatu kualitas sistem governance di luar harapan (Nilawati, 2016:308). Dalam prinsip-prinsip sound governance menurut Domai (2011: 18- 23) ialah suatu proses, struktur, kognisi serta nilai, konstitusi, organisasi dan institusi, manajemen serta kinerja, kebijakan, sektor, kekuatan internasional (globalisasi) serta etika, akuntabilitas dan transparansi.

1. *Process*. Pada dimensi ini mengatur segala interaksi yang diperankan dalam setiap level of governance.
2. *Structure*. Pada dimensi ini terkait dengan sejumlah struktur yang mencakup elemen konstitutif, actor pemerintahan, regulasi, prosedur, kewenangan yang akan melegitimasi proses pelaksanaan *governance*.
3. *Cognition and values*. Pada dimensi ini menghendaki munculnya nilai yang sehat sekaligus dinamis dalam setiap struktur serta proses *governance*. Misalnya, menghindari system birokrasi yang tidak sehat, menciptakan diskreasi dan memperkuat legitimasi.
4. *Constitution*. Pada dimensi ini bertujuan untuk menciptakan sumber legitimasi yang lebih jelas dalam system *governance*.
5. *Organization and institution*. Pada dimensi ini menjelaskan tentang institusi tanpa organisasi akan menyebabkan pemerintahan yang tidak kokoh/kuat (*unsound governance*) tersebut. Organisasi serta institusi yakni komponen integral bagi *sound governance*.
6. *Management and performance*. Pada dimensi ini bertujuan untuk menciptakan dan meningkatkan efisiensi dan efektivitas *governance* sekaligus dalam rangka memunculkan kompetisi, legitimasi dan menghindari terjadinya patologi birokrasi.
7. *Policy*. Pada dmensi ini bertujuan dalam rangka memandu dan memberikan arahan kepada institusi public mewujudkan tujuan dan target yang diinginkan.
8. *Sector*. Sebagai tujuan dimensi ini yaitu menciptakan kegiatan=kegiatan koordinasi kerjasama, serta dalam pembagian kewenangan antar level of governance. Kekutan inilah yang menyebabkan dimensi sektoral ini merupakan fitur yang membentuk semua dimensi lain dalam *sound governance* tersebut.
9. *International and globalization forces*. Dalam dimensi ini menegaskan peran elemen intrenasional sebagai

aktor global governance didalam melaksanakan pilihan kebijakan, kemudian mengontrol institusi finansial, politik, keadaan ekonomi strategis di dunia. Pada dimensi ini pula dapat diterapkan pada dunia ketiga tergantung pada masing-masing kadar kesuksesan dan efektivitas.

10. *Ethics, accountability, and transparency.* Pada dimensi ini bertujuan bagaimana menghindari penyalahgunaan sebuah kekuasaan dalam birokrasi sehingga sangat membutuhkan nilai sebuah etika, prinsip akuntabilitas, transparansi dalam setiap aktivitas governance itu.

Sound Governance Arah Baru Tata Kelola

Pemerintahan di Era Globalisasi

Saat ini adalah era dimana Good Governance (GG) diibaratkan ramuan yang dianggap mujarab pembangunan internasional telah dipercaya lembaga-lembaga donor sejak lebih dari sepuluh tahun terakhir, dalam perkembangannya sedikit sekali yang mengkaitkannya dengan krisis pangan global yang terjadi sekarang ini. Dalam perkembangannya di Chile, yang dikenal sebagai negara barometer ekonomi Amerika Latin telah mengalami penurunan daya belinya rata-rata 20% sampai akhir tahun lalu (Economist/10/2007). Peter Smerdon, Ketika itu ahli juru bicara World Food Program (WFP) di kawasan Afrika, memberikan penjelasan tentang kenaikan harga pangan yang berkisar dua kali lipat di wilayah Afrika (Times/04/08). Bila kita lihat di Indonesia, maka Indonesia telah sama bagaimana merasakan kenaikan harga tersebut dalam pengalamannya.

Dengan melihat berbagai spekulasi tentang beberapa sebab adanya krisis pangan ini, maka mulai dari maraknya perkebunan berorientasi biofuel, sehingga kenaikan harga minyak sebagai faktor produksi, hingga persoalan penurunan daya dukung dari lingkungan hidup merupakan adanya bukti tentang bagaimana rapuhnya (*fragile*) keadaan dunia pada waktu itu.

Hal ini juga yang merupakan momen yang tepat dalam mengevaluasi kerja dari lembaga donor internasional dalam kurun waktu itu. Jadi bila kita Analisa apakah rapuhnya fundamen ekonomi dunia tersebut merupakan sebuah kenyataan dan buktiadanya kegagalan berbagai proyek milyaran dollar yang disebut GG? kemudian capaian MDGs tahun 2015 makin menjauh berada dari berbagai faktor kemungkinan yang terjadi.

Bila kita amati di Indonesia, penerapan konsep GG telah disponsori lembaga donor internasional telah cukup berlangsung lama. Dalam keadaan di tengah kekurangan di sana-sini harus diakui sepenuhnya secara transparansi, partisipasi masyarakat, akuntabilitas sertapenegakan hukum di lingkup pemerintahan telah membaik dibandingkan sepuluh tahun terakhir. Dalam hal ini GG juga berhasil perjalanannya melewati garis demarkasi dari sisi ideologi kanan versus kiri. Anggapan GG yakni merupakan alat lembaga neoliberal untuk meluncurkan sebuah paradigma dari model pembangunan kapitalisme dunia (Wilson, 2000) jelas telah terpatahkan dengan dicetuskannya atau ditetapkannya “Deklarasi Dakar” didalam pertemuan *Socialist International* di Dakar yang berlangsung pada Juli 2004 dimana mencantumkan GG sebagai agendanya yang dianggap besar dan penting. Jadi singkatnya bahwa GG menjadi salah satu platform global tentang wujud ke mana arah pembangunan dunia harus dicapai atau diwujudkan. Ketika itu dengan inklusifnya negara, semua masyarakat sipil dan masyarakat bisnis itu dianggap atau dipandang GG telah menerobos sebuah pertentangan antara paradigma pertumbuhan versus pemerataan. Jadi dengan makin inklusifnya hubungan antara pihak pemerintah dengan yang diperintah tersebut maka kondisi oligopoli serta korupsi berakibat akan menurun dan kesejahteraan rakyat akan meningkat. Dalam hal ini bila GG telah berhasil mengurangi kesenjangan itu di tingkat domestik, disisi lain bagaimana dengan kesenjangan pada tingkat internasional. Perlu dipahami bila GG itu telah berhasil mengadakan sebuah distribusi kekuasaan sekaligus dana di tingkat lokal, jadi apakah hal yang sama juga telah terjadi sebuah keadaan di tingkatan global bila orang

miskin di negara berkembang tersebut telah memiliki media untuk melakukan negosiasi dengan orang kaya, kemudian apakah negara-negara miskin tersebut telah memiliki media yang sama sebagai sebuah pendalaman penting. Jadi berbagai prinsip ideal GG apakah juga sudah diimplementasikan dalam tataran internasional atau percaturan Dunia Baru.

Dalam hal ini pertanyaan-pertanyaan mendasar tersebutlah dimana pemikiran baru yang mengilhami Ali Farazmand (2004) dalam menggagas paradigma tentang Sound Governance (SG). Ini juga sekaligus membuka arah baru bagi pembangunan global ke depan sampai pada tataran pemerintahan terbawah secara berkesinambungan dan sinergis. Dalam hal ini setelah GG berhasil dalam menginkluskikan hubungan bagaimana si kaya dan bagaimana si miskin di tingkat nasional, maka fase berikutnya yakni menginkluskikan bagaimana hubungan negara kaya dan maju dengan negara miskin melalui agenda SG untuk membangun tatanan baru tata Kelola pemerintahan di masing-masing Negara di Dunia secara total sinergi seperti Ketika Pandemi Covid-19 terjadi dan bidang kebijakan serta program pembangunan yang lainnya.

Ada Pimpinan Negara pada sepuluh tahun lalu di depan Konferensi PBB, yakni Presiden Tanzania Julius K. Nyerere, dengan lantang serta lugasnya menyatakan kritik habis-habisan GG yang dikatakannya sebagai konsep imperialis dan kolonialis. GG itu hanya akan membuat atau mengerdilkan struktur negara berkembang, disisi lain sementara kekuatan bisnis dunia makin membesar. Perlu disadari bahwa terlepas dari benar atau tidaknya kritik sang Presiden, dalam hal ini tapi gugatannya terhadap pengaruh struktur global terhadap reformasi pemerintahan. Kenyataan inilah yang mengilhami Farazmand untuk tidak hanya terfokus pada tiga aktor (pemerintah, pasar dan *civil society*) tetapi juga bagaimana memperhitungkan kekuatan internasional.

Jadi formula dasar paradigma Sound Governance yakni empat aktor lima komponen.

Empat aktor sudah diketahui, yaitu membangun inklusifitas relasi politik antara negara, *civil society*, bisnis serta suatu kekuatan internasional. Adanya kekuatan internasional tersebut mencakup korporasi global, institusi atau organisasi dan perjanjian internasional. Sedangkan lima komponen adalah mencakup reformasi struktur, proses, nilai, kebijakan dan manajemen. Jadi term “Sound” menggantikan “Good” yakni termasuk dalam rangka penghormatan sekaligus pengakuan terhadap kenyataan keragaman (*diversity*). Pada saat istilah “Good” yang dipakai maka didalamnya terjadi pemaksaan standar nilai. Dalam perkembangannya berbagai proyek dari World Bank, ADB dan UNDP tentang GG juga telah memiliki alat ukur matematis tentang indikator “Good”. Dalam hal ini konsep “Sound” itu dapat diartikan layak, sekaligus pantas atau ideal dalam konteksnya. Bila dalam pepatah Jawa dikenal dengan *empan papan*. Dalam hal ini SG pada prinsipnya perlu dilihat dalam rangka atau juga memberikan ruang bagi tradisi atau inovasi lokal tentang bagaimana suatu negara dan pemerintahan harus ditata atau dikelola berdasarkan atau sesuai dengan kebiasaan, budaya dan konteks lokal. Tentu ukuran universal tentang kesejahteraan rakyat dan penghormatan hak dasar harus tetap ditegakkan sehingga dinamika dan kompleksitas lingkungan dari yang kecil hingga meluas selalu menjadi visi yang dibangun dalam tata kelola Pemerintahan.

Kesimpulan

Kesimpulan yang dapat dikemukakan yang menjadi pokok-pokok poenting dalam pembahasan diatas diantaranya sebagai berikut:

Bahwa percepatan globalisasi, akar rumput di seluruh dunia juga telah mengembangkan dan menyadarkan pentingnya sebuah gerakan *counterglobalization*. Jadi gerakan global ini yang bertujuan untuk mengurangi sebuah dampak negatif dari globalisasi. Terjadinya transformasi pada pemerintahan sekaligus administrasi

telah sangat mempengaruhi sebuah proses tata kelola dan administrasi publik, struktur, perubahan nilai-nilai, pembangunan kapasitas, inovasi dalam kebijakan sekaligus manajemen sehingga telah menjadi kebutuhan dalam memenuhi dan mengelola tantangan globalisasi.

Dalam perkembangannya muncul pertanyaan tentang apa yang dibutuhkan adalah aplikasi dari konsep baru "*sound governance*." Konsep "*sound governance*" digunakan sebagai alternatif dari istilah *good governance* karena beberapa alasan. Pertama, Konsep lebih komprehensif daripada konsep lain yang ditinjau sebelumnya, dan berisi elemen governance global atau internasional yang penting. Kedua, konsep ini juga berisi fitur normatif atau teknis dan rasional dari *good governance*. Meski begitu, ini menghasilkan pandangan seimbang seputar governance yang kurang condong, dan mempertimbangkan fitur murni dari sistem governance pribumi yang mungkin berkonflik dengan struktur kekuatan neo-kolonialis dominan. Dengan kata lain, sebuah pemerintah atau governance bisa dikatakan *sound* (jelas) meski sistemnya berkonflik dengan kepentingan imperialis dan kebijakan intervensinya. Kemudian yang ketiga, bahwa konsep *sound governance* memiliki karakteristik kualitas governance yang lebih unggul daripada *good governance*, dan dianggap jelas secara teknis, profesional, organisasional, manajerial, politik, demokratik dan ekonomi. Ini juga dikatakan jelas dalam kapasitas dan perilaku antisipasinya; ini dikatakan demokratik dalam karakter, respon dan kompetensinya; dan nilai budayanya ditanamkan dalam nilai dan struktur masyarakat. Yang keempat, *sound governance* dinilai sesuai dengan nilai konstitusi dan responsif kepada norma, aturan dan rejim internasional. *Good governance* yang didefinisikan sebagai proponennya serign mengabaikan fitur konstitusional penting yang membatasi negara-bangsa dan pemerintah berdaulat. Kemudian yang kelima, konsep *sound governance* berawal dari kerajaan negara-dunia pertama Persia yang memiliki sistem administrasi efektif dan efisien

(Cameron, 1968; Cook, 1985; Farazmand, 1998; Frye, 1975; Ghirshman, 1954; Olmstead, 1948).

Menurut Darius the Great, ataupun Cyrus pengganti the Great, “tidak ada kerajaan yang bertahan tanpa adanya ekonomi dan sistem pemerintahan dan administrasi yang jelas”.

Daftar Pustaka

- Alberti, A., & Bertucci, G. (2007). *Innovation in governance and public administration: Key issues and perspectives. Dalam Department of Economic and Social Affairs (Ed.). Innovations in governance in the Middle East, North Africa, and Western Balkans: Making governments work better in the mediterranean region* (h.3-12). New York: United Nations.
- Callahan, K. (2007). *Elements of effective governance: Measurement, accountability and participation*. Boca Raton, FL: Taylor & Francis Group.
- Cheema, G. S., & Rondinelli, D. A. (2007). *Decentralizing Governance: Emerging Concept and Practice*. Washington D.C: Brookings Institution Press.
- Collins, H. (2010). *Tacit and explicit knowledge*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Dye, T. R. (2013). *Understanding public policy* (14th ed.). Upper Saddle River, NJ: Pearson Education.
- Farazmand, A. (2004). *Sound governance: Policy and administrative innovations*. Westport, CT: Praeger Publishers.
- Firdaus. (2016). *Sound governance in case of mamminasata metropolitan development area in South Sulawesi Province*. Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik, 20(1), 1-22
- McLaughlin, G. C., & Kennedy, W. R. (2016). *A Guide to innovation processes and solutions for government*. Boca Raton, FL: CRC Press.
- Pierre, J. (1995). *Bureaucracy in the modern state: Introduction to comparative public administration*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Holidin, D., & Handini, R. S. (2014). *Sound governance analysis in the innovation of traditional market revitalization and street vendors management*. Bisnis & Birokrasi, Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, 21(1), 17-26.

Profil Penulis



Muhammad Rifqi Baihaqi, S.AN

Ketertarikan penulis terhadap Ilmu sosial pada tahun 2014 silam pada saat dibangku Sekolah Menengah Pertama (SMP). Hal tersebut membuat penulis memilih untuk masuk SMA Negeri 3 Subang dengan memilih Jurusan Ilmu Sosial berhasil lulus pada tahun 2018. Penulis kemudian melanjutkan pendidikan ke Perguruan Tinggi dan berhasil menyelesaikan studi S1 di prodi Ilmu Administrasi Negara pada tahun 2022 dan meraih Indeks Prestasi Kumulatif 4.00 serta aktif dalam berbagai organisasi kemahasiswaan dan program Merdeka Belajar Kampus Merdeka.

Penulis memiliki kepakaran dibidang Ilmu Administrasi Negara dan Ilmu Sosial. Serta untuk mewujudkan karir profesional, penulis pun aktif sebagai peneliti dibidang kepakarannya tersebut. Beberapa penelitian yang telah dilakukan didanai oleh data Internal/Pribadi. Selain peneliti, penulis juga aktif menulis buku dengan harapan dapat memberikan kontribusi positif bagi bangsa dan negara yang sangat tercinta ini. Atas dedikasi dan kerja keras dalam menulis buku sehingga mampu mengembangkan ilmu pengetahuan bagi penulis serta memberikan ilmu pengetahuan bagi masyarakat.

Email Penulis: baihaqirifqi32@gmail.com

- 1 KONSEP DASAR ADMINISTRASI
Ahmad Mustanir
- 2 SEJARAH PERKEMBANGAN ADMINISTRASI PUBLIK
Muhammad Rais Rahmat Razak
- 3 UNSUR-UNSUR ADMINISTRASI
Edoardus Koisin
- 4 PERBANDINGAN ADMINISTRASI PUBLIK DAN ADMINISTRASI BISNIS
Erfina
- 5 KONSEP DASAR ADMINISTRASI PUBLIK
Mochamad Rizki Fitrianto
- 6 TEORI-TEORI ADMINISTRASI PUBLIK
Ayu Lestari
- 7 SARANA-SARANA ADMINISTRASI PUBLIK
Nanda Dwi Rizkia
- 8 PARADIGMA ADMINISTRASI PUBLIK
Aries Samudra Wicaksono
- 9 PERKEMBANGAN DAN PERGESERAN PARADIGMA ADMINISTRASI PUBLIK
Muliani S.
- 10 REFORMASI ADMINISTRASI PUBLIK
Imam Yudhi Prastya
- 11 ADMINISTRASI PUBLIK DAN KEBIJAKAN PUBLIK
Amir Syamsuadi
- 12 ADMINISTRASI KEPEGAWAIAN
Siti Waliah
- 13 BIROKRASI ADMINISTRASI
Ratna Rosmauli Pakpahan
- 14 PELAYANAN PUBLIK DALAM ADMINISTRASI PUBLIK
Iwan Henri Kusnadi
- 15 GOOD GOVERNANCE
Melinda Rahman
- 16 COLLABORATIVE GOVERNANCE
Erland Mouw
- 17 SOUND GOVERNANCE
Muhammad Rifqi Baihaqi

Editor :

Agus Hendrayady

Untuk akses **Buku Digital**,
Scan **QR CODE**



Media Sains Indonesia

Melong Asih Regency B.40, Cijerah
Kota Bandung - Jawa Barat
Email : penerbit@medsan.co.id
Website : www.medsan.co.id

