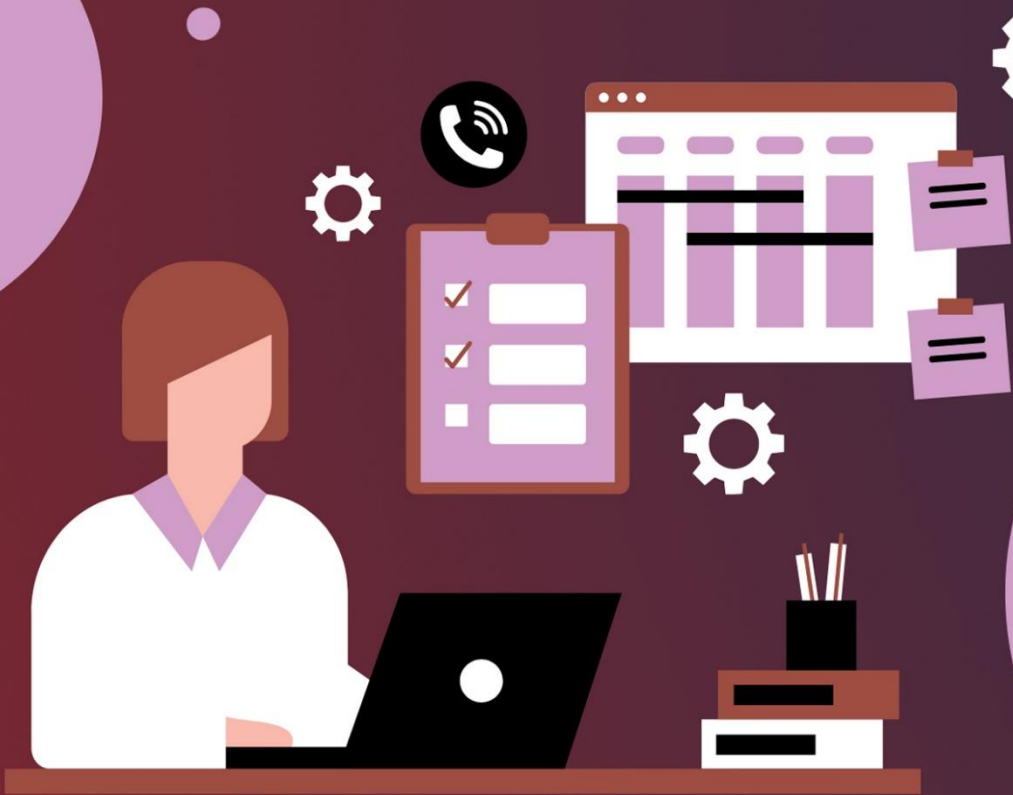


Editor : Agus Hendrayady

TEORI ADMINISTRASI PUBLIK



Lenny Dermawan Sembiring
Muhammad Rais Rahmat Razak
Christina Bagenda | Rudi Subiyakto
Ratna Rosmauli Pakpahan | Abdul Jabbar
Fitri Kurnianingsih | Nirmala Afrianty Sahi
Deby Chintia Hestiriniah | Aditya Wardhana
Ransta L. Lekatompessy | Ade Putra Ode Amane
Muliani S | Andi Nilwana
Indra Mudrawan | Nurjannah Nonci

BUNGA RAMPAI

TEORI 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).

TEORI ADMINISTRASI PUBLIK

Lenny Dermawan Sembiring
Muhammad Rais Rahmat Razak
Christina Bagenda | Rudi Subiyakto
Ratna Rosmauli Pakpahan
Abdul Jabbar | Fitri Kurnianingsih
Nirmala Afrianty Sahi | Deby Chintia Hestiriniah
Aditya Wardhana | Ransta L. Lekatompessy
Ade Putra Ode Amane
Muliani S. | Andi Nilwana
Indra Mudrawan | Nurjannah Nonci

Penerbit



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

Anggota IKAPI
No. 370/JBA/2020

TEORI ADMINISTRASI PUBLIK

Lenny Dermawan Sembiring
Muhammad Rais Rahmat Razak
Christina Bagenda | Rudi Subiyakto
Ratna Rosmauli Pakpahan
Abdul Jabbar | Fitri Kurnianingsih
Nirmala Afrianty Sahi | Deby Chintia Hestiriniah
Aditya Wardhana | Ransta L. Lekatompessy
Ade Putra Ode Amane
Muliani S. | Andi Nilwana
Indra Mudrawan | Nurjannah Nonci

Editor:

Agus Hendrayady

Tata Letak:

Jevon Ivander Pagappong

Desain Cover:

Manda Aprikasari

Ukuran:

A5 Unesco: 15,5 x 23 cm

Halaman:

vi, 279

ISBN:

978-623-195-414-5

Terbit Pada:

Juli 2023

Hak Cipta 2023 @ 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 program penulisan buku bersama dapat dipublikasikan dan dapat sampai di hadapan pembaca. Program penulisan buku bersama 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 Teori Administrasi Publik.

Sistematika buku “Teori Administrasi Publik” ini mengacu pada pendekatan konsep teoritis dan contoh penerapan. Buku ini terdiri atas 17 Bab, diantaranya: Bab 1. Hakikat Administrasi Publik; Bab 2. Sejarah Pemikiran Administrasi Publik; Bab 3. Konsep dan Teori Administrasi; Bab 4. Ruang Lingkup Teori Administrasi Publik; Bab 5. Pemahaman dan Pengertian Teori Administrasi Publik; Bab 6. Perkembangan Paradigma Administrasi Publik; Bab 7. Dimensi-Dimensi Administrasi Publik; Bab 8. Teori-Teori dalam Administrasi Publik; Bab 9. Jenis dan Fungsi Teori Administrasi Publik; Bab 10. Perkembangan Teori Administrasi Publik; Bab 11. Pengukuran Kinerja Sektor Publik; Bab 12. Birokrasi dalam Administrasi Publik; Bab 13. Teori Kebijakan Publik dan Pengambilan Keputusan; Bab 14. Teori *Governance*; Bab 15. Etika dalam Pelayanan Publik; dan Bab 16. Inovasi Sektor Publik; serta Bab 17. Manajemen Publik.

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 program penulisan buku bersama ini. Semoga buku ini dapat bermanfaat bagi pembaca sekalian.

Juni 2023
Editor

AGUS HENDRAYADY, S.Sos., M.Si.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	i
DAFTAR ISI.....	iii
1 HAKEKAT ADMINISTRASI PUBLIK.....	1
Pendahuluan	1
Pengertian Administrasi.....	2
Pengertian Administrasi Publik.....	5
Karakteristik Administrasi Publik	7
Hakekat Administrasi Publik	11
2 SEJARAH PEMIKIRAN ADMINISTRASI PUBLIK.....	17
Pendahuluan	17
Periode Sebelum Masehi (Fase Sejarah)	19
Periode Masehi (Fase Sejarah).....	23
Periode Zaman Modern	28
Penutup.....	32
3 KONSEP DAN TEORI ADMINISTRASI.....	37
Pendahuluan	37
Konsep Administrasi Publik	38
Paradigma Administrasi Publik	44
Teori-Teori Administrasi Publik.....	47
Penutup.....	50
4 PEMAHAMAN DAN PENGERTIAN TEORI ADMINISTRASI PUBLIK	55
Pemahaman Teori Administrasi Publik	55
Pengertian Teori Administrasi Publik	59

5	PERKEMBANGAN PARADIGMA ADMINISTRASI PUBLIK	69
	Pendahuluan	69
	Fase-Fase Paradigma Administrasi Publik	72
	Paradigma Utama Dalam Administrasi Publik	77
6	DIMENSI-DIMENSI ADMINISTRASI PUBLIK	87
	Istilah “Administrasi Publik”	87
	Ruang Lingkup	90
	Dimensi-Dimensi Administrasi Publik.....	91
	Hubungan Dimensi-Dimensi Administrasi Publik	105
7	TEORI-TEORI DALAM ADMINISTRASI PUBLIK ...	111
	Pendahuluan	111
	Pengertian Administrasi Publik.....	114
	Sejarah Administrasi Publik	115
	Paradigma Administrasi Publik.....	117
	Pandangan Para Ahli Mengenai Teori Administrasi Publik.....	123
	Jenis Teori dalam Administrasi Publik.....	126
	Penutup.....	129
8	JENIS DAN FUNGSI TEORI ADMINISTRASI PUBLIK	135
	Pendahuluan	135
	Jenis-jenis Teori Administrasi Publik.....	137
	Karakteristik Teori Administrasi Publik	140
	Penutup.....	143

9	PERKEMBANGAN TEORI ADMINISTRASI PUBLIK	147
	Pendahuluan	147
	Pengertian Teori.....	147
	Administrasi Publik	149
	Teori Administrasi Publik.....	151
	Perkembangan Teori Administrasi Publik.....	153
10	PENGUKURAN KINERJA SEKTOR PUBLIK	163
	Pengertian Kinerja Sektor Publik	163
	Teknik Pengukuran Kinerja Sektor Publik	168
11	BIROKRASI DALAM ADMINISTRASI PUBLIK.....	181
	Latar Belakang Birokrasi dalam Administrasi Publik	181
	Birokrasi dan Administrasi Publik	182
	Birokrasi di Indonesia	184
	Birokrasi Perwakilan.....	185
12	TEORI KEBIJAKAN PUBLIK DAN PENGAMBILAN KEPUTUSAN	193
	Pendahuluan	193
	Rasionalitas Terbatas (<i>Bounded Rationality</i>).....	196
	Incrementalisme	202
	Model Perumusan Kebijakan Bertahap (<i>Stages Model</i>)	205
	Pendekatan Sistem (<i>Systems Approach</i>)	207
	Teori Pilihan Rasional (<i>Rational Choice Theory</i>) ...	209
13	TEORI GOVERNANCE	215
	Konsep <i>Good Governance</i>	215
	Teori-Teori <i>Governance</i>	219

	Prinsip-Prinsip <i>Good Governance</i>	224
14	ETIKA DALAM PELAYANAN PUBLIK	235
	Pendahuluan	235
	Pengertian Etika	236
	Prinsip Utama dalam Etika Pelayanan Publik	240
15	INOVASI SEKTOR PUBLIK	249
	Pendahuluan	249
	Karakteristik Inovasi Sektor Publik.....	253
	Pengukuran Dampak Inovasi.....	254
	Penutup.....	261
16	MANAJEMEN PUBLIK.....	265
	Pengertian Manajemen.....	265
	Pelayanan Publik	268

HAKEKAT ADMINISTRASI PUBLIK

Lenny Dermawan Sembiring, S.E., M.Ak.

Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Sultan Agung, Pematang Siantar, Indonesia

Pendahuluan

Di tengah revolusi 4.0, administrasi publik menghadapi beragam tantangan dan dinilai perlu melakukan reformasi. Tantangan tersebut turut melahirkan era digital yang mendorong ekspektasi, keterbukaan, kecepatan dan akurasi layanan publik (UNPAS, 2021). Administrasi publik berkembang sebagai sarana mengamankan kepentingan publik dengan memanfaatkan kelompok pegawai negeri sipil (*civil servant*) yang bertugas melaksanakan perintah dari orang-orang yang dipilih rakyat. Menurut (Basuki, 2018), beberapa tantangan Indonesia dalam administrasi publik, antara lain:

1. Ketidaksiapan pemerintah dalam mengimbangi perubahan yang cepat di masyarakat;
2. Keengganan untuk berubah oleh para pemangku kepentingan;
3. Ketidakstabilan dunia bisnis karena perubahan yang sangat cepat;
4. Hilangnya banyak pekerjaan karena berubah menjadi otomatisasi;
5. Adanya kesenjangan yang luar biasa terkait tenaga kerja “*low-skill/low-pay*” dan “*high-skill/high-pay*”;
6. Isu keamanan dan privasi data; dan
7. Munculnya fenomena “robotisasi” kemanusiaan.

Administrasi publik merupakan *enabling factor* dalam pembangunan bangsa dan negara untuk menyelesaikan masalah yang terkait kepentingan umum dan sebagai alat stabilisasi institusi sosial. Stabil atau tidaknya suatu negara akan bergantung pada kemampuan menjalankan administrasi publik dalam mengelola perubahan yang terjadi. Pemerintah tidak lagi hanya mengandalkan pelayanan publik yang sudah berbasis *online* dengan berbagai *platform* digital, tetapi bagaimana memanfaatkan *big data* dan AI untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan layanan administrasi yang inovatif (Tribun Jogja, 2022).

Pengertian Administrasi

Administrasi merupakan sebuah istilah umum, yang mencakup semua bidang kehidupan. Administrasi adalah usaha dan kegiatan yang berkenaan dengan penyelenggaraan kebijaksanaan untuk mencapai tujuan. Menurut (Muhammad, 2019), administrasi diartikan sebagai suatu proses pengorganisasian sumber-sumber sehingga tugas pekerjaan dalam organisasi tingkat apapun dapat dilaksanakan dengan baik. Proses administrasi akan melaksanakan tiga fungsi utama yang berhubungan erat dengan tiga tingkatan umum dalam hierarki formal. Di tingkat atas, yaitu fungsi pengarahan organisasi, terutama berkaitan dengan proses perencanaan jangka panjang dari suatu tujuan yang akan dicapai. Di tingkat menengah, yaitu fungsi manajemen organisasi, terutama berkaitan dengan upaya mempertahankan organisasi sebagai suatu pekerjaan yang terus berlangsung lama, ilmu yang diperlukan oleh staf teknis atau profesional yang terlibat dalam proses produksi (hasil). Di tingkat bawah adalah fungsi pengawas. Dalam kontak langsung dengan pekerja-pekerja profesional dan teknis, fungsi pengawasan mengarahkan penggunaan sumber-sumber serta menjalin agar kegiatan-kegiatan profesional dan teknis dilaksanakan sesuai dengan standar yang telah ditetapkan. Ketiga tingkatan ini saling berkaitan, memiliki derajat saling hubungan secara positif dan mempunyai

fungsi yang berbeda-beda, seperti beragamnya organisasi dari berbagai jenis dan ukuran.

Menurut (Atmosudirdjo, 1994), pengertian administrasi secara luas dapat dilihat dari tiga sudut pandang, sebagai berikut:

1. Arti administrasi pada institusional, administrasi diartikan sebagai seluruhan orang atau kelompok yang secara bersama melakukan kegiatan-kegiatan guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.
2. Administrasi dalam arti fungsional/tugas, administrasi adalah suatu keseluruhan kegiatan dan tindakan yang maksudnya untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Dengan kata lain yaitu melihat pencapaian di masa yang akan datang.
3. Administrasi sebagai proses, yaitu memiliki arti keseluruhan proses yang berupa kegiatan, pemikiran, pengaturan mulai penentuan tujuan hingga penyelenggaraan sehingga tercapai tujuan tertentu.

Berdasarkan beberapa pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa administrasi merupakan sebuah proses usaha kerjasama antara dua orang atau lebih berdasarkan rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan bersama secara efisien.

Unsur penting dalam administrasi menurut (Syafri, 2012), adalah sebagai berikut:

1. Kegiatan, yakni kegiatan yang ada dalam administrasi merupakan sebuah kegiatan yang berhubungan antara satu dengan yang lain sehingga menjadi suatu proses yang tersistematis.
2. Kerjasama, yaitu kegiatan interaksi antar individu satu dengan yang lainnya dalam sebuah kelompok untuk menyelesaikan pekerjaan karena pekerjaan tersebut tidak dapat dan tidak boleh diselesaikan sendiri.

3. Tujuan, yaitu sesuatu yang hendak diraih oleh sekelompok orang yang melakukan kerjasama dan tidak dapat diraih seorang diri.
4. Efisiensi, yaitu perbandingan terbaik antara masukan (*input*) dan keluaran (*output*).

Menurut (Rodiyah, Sukmana and Mursyidah, 2021), prinsip-prinsip administrasi dikemukakan oleh Henri Fayol yang telah meletakkan 14 prinsip-prinsip umum administrasi dan menjadi dasar pemikiran bagi perkembangan administrasi sebagai berikut:

1. Pembagian kerja; prinsip ini sama dengan pembagian tenaga kerja menurut Adam Smith, spesifikasi suatu pekerjaan guna dalam meningkatkan produktivitas kerja dikarenakan mengerucutkan suatu pekerjaan yang telah sesuai dengan keahlian masing-masing orang.
2. Wewenang dan tanggung jawab; kedua hal yaitu wewenang dan tanggung jawab wajib ada dalam setiap pelaksanaan suatu kegiatan. Dalam setiap kegiatan diperlukan suatu *reward* dan *punishment* di mana jika kegiatan tersebut berjalan dengan baik maka akan mendapatkan *reward*, sebaliknya jika kegiatan tersebut tidak berjalan dengan baik maka akan mendapat *punishment*.
3. Disiplin; disiplin merupakan suatu rasa hormat serta taat pada peranan dan tujuan suatu organisasi.
4. Kesatuan perintah; kesatuan perintah atau komando di mana seorang bawahan memiliki tugas yaitu menerima perintah dan bertanggung jawab pada satu atasan.
5. Kesatuan arah dan tujuan; beberapa kelompok aktivitas organisasi yang mempunyai tujuan yang sama dapat diperintah oleh seorang manajer menggunakan satu rencana sehingga tercipta kesatuan arah atau pengarahan. Organisasi akan menjadi efektif jika para anggotanya bekerja sama berdasarkan tujuan yang sama satu sama lain.

6. Mendahulukan kepentingan organisasi di atas kepentingan pribadi; mendahulukan kepentingan umum/organisasi di atas kepentingan pribadi.
7. Penggajian atau upah; pengupahan atau penggajian merupakan pembayaran balas jasa yang harus dilakukan dengan bijaksana, adil, tidak eksploitatif dan memuaskan pihak-pihak terkait.
8. Sentralisasi; perlu diatur keseimbangan antara sentralisasi dan desentralisasi, yaitu berhubungan pada perbandingan yang mana mengurangi keterlibatan dalam pengambilan keputusan.
9. Skala hierarki; merupakan hubungan antar tugas disusun atas dasar suatu hierarki atas bawah.
10. Tata tertib; perlu adanya tata tertib, aturan, ketertiban dalam suatu organisasi.
11. Keadilan; seorang manajer dapat melakukan suatu hal yang baik serta terbuka terhadap bawahan dengan cara melakukan keadilan untuk personalia, menyamakan perlakuan terhadap bawahan dalam suatu organisasi.
12. Stabilitas jabatan; dalam hal ini perlu kelangsungan, keamanan dan kepastian kerja bagi karyawan, sehingga perputaran yang tinggi merupakan ketidakefisienan.
13. Prakarsa/inisiatif; dalam setiap tugas harus dimungkinkan untuk mengadakan prakarsa atau inisiatif.
14. Solidaritas kelompok kerja; solidaritas kelompok kerja akan menggalang persatuan atau kesetiakawanan, kebanggaan bersama dan rasa memiliki yang tinggi.

Pengertian Administrasi Publik

Di Indonesia, administrasi publik berfungsi sebagai alat pembangunan. Secara sederhana, administrasi publik adalah ilmu yang mempelajari tentang bagaimana pengelolaan suatu organisasi publik mengenai birokrasi tentang penyusunan, pengimplementasian dan

pengevaluasian kebijakan publik, administrasi pembangunan, pemerintahan daerah dan *good governance*. Menurut (Dimock and Dimock, 1992), administrasi publik merupakan bagian dari administrasi umum yang mempunyai lapangan lebih luas, yaitu ilmu pengetahuan yang mempelajari bagaimana lembaga-lembaga mulai dari salah satu keluarga hingga Perserikatan Bangsa-Bangsa disusun, digerakkan dan dikemudikan. Administrasi publik juga merupakan bagian ilmu politik yang mempelajari penentuan kebijaksanaan negara dalam suatu proses. Oleh sebab itu, sebagai suatu ilmu yang diperoleh dari kedua ilmu pengetahuan ini, administrasi publik menghendaki dua macam syarat jika hendak dipahami. Pertama, perlu mengetahui sesuatu mengenai administrasi umum. Kedua, harus diakui bahwa banyak masalah administrasi publik timbul dalam kerangka politik.

Administrasi publik sebagai organisasi dan manajemen manusia dalam pemerintahan guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan (Waldo, 1986). Selain itu, administrasi publik merupakan seni dan ilmu tentang manajemen yang digunakan untuk mengatur urusan negara. (Thoha, 1997) juga menyampaikan bahwa administrasi publik diturunkan oleh ibu administrasi dan ayah politik. Dengan adanya hal tersebut maka kegiatan administrasi yang dilakukan dalam lingkungan politik atau negara atau pemerintah merupakan administrasi publik.

Berdasarkan beberapa pengertian di atas, dapat dikatakan bahwa administrasi publik merupakan rangkaian kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam melaksanakan tugas pemerintahan untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan publik secara efektif dan efisien. Serta yang menjadi tugas utama dari administrasi publik adalah merencanakan dan merumuskan kebijakan politik dan kemudian melaksanakannya. Oleh sebab itu, terdapat tiga makna mengenai administrasi publik sebagai berikut:

1. *Adminstration of public*, dapat menunjukkan peran pemerintah sebagai agen tunggal yang memiliki kekuasaan atau sebagai regulator yang selalu aktif dalam mengatur serta mengambil sebuah keputusan. Pada makna ini masyarakat dianggap sebagai masyarakat yang pasif dan menuruti kehendak pemerintah.
2. *Administration for public*, dalam hal ini menunjukkan bahwa pemerintah lebih yang artinya pemerintah memiliki peran dalam melaksanakan pelayanan publik. Pemerintah bersifat *responsive* dan lebih tanggap terhadap kebutuhan masyarakat, pemerintah juga lebih memahami cara yang terbaik untuk memberikan pelayanan terhadap masyarakat.
3. *Administration by public*, adalah sebuah konsep yang orientasinya kepada pemberdayaan masyarakat, kemandirian dari kemampuan masyarakat lebih diutamakan. Pada proses ini pemerintah lebih berupaya untuk memfasilitasi kebutuhan masyarakat untuk mengatur kehidupannya tanpa terus bergantung kepada pemerintah.

Karakteristik Administrasi Publik

Untuk lebih mengenal agar diperoleh pemahaman yang lebih luas, maka dikemukakan beberapa karakteristik dari administrasi publik. Menurut (Rodiyah, Sukmana and Mursyidah, 2021), terdapat karakteristik spesifik administrasi publik yang diungkapkan oleh Geral E. Caiden, sebagai berikut:

1. Kehadiran administrasi publik sulit dihindari; organisasi-organisasi lainnya dapat dibuat dan hancur setiap waktu. Tetapi administrasi publik tidak. Kehadiran atau eksistensi administrasi negarapun tetap ada. Apapun yang terjadi, keinginan dan kepentingan masyarakat harus dilayani. Penyelenggaraan administrasi publik adalah penting untuk kehidupan masyarakat. Mereka yang bekerja dalam administrasi publik mempunyai kewajiban seumur hidup untuk menyelesaikan tugas-tugasnya

demi kepentingan publik. Sekiranya kegiatan-kegiatan yang bersifat publik yang dilaksanakan oleh administrasi publik berhenti, akan berhenti pula gerak kehidupan sosial.

2. Administrasi publik mengharuskan kepatuhan; dibandingkan dengan organisasi-organisasi lainnya, administrasi publik adalah satu-satunya yang memiliki monopoli kekuasaan pemaksa. Bagi organisasi lain, untuk menegakkan legalitasnya, mereka harus menggunakan mekanisme administrasi publik, yang berupa antara lain lembaga-lembaga peradilan, sistem kepolisian, penjara. Lembaga-lembaga tersebut mempunyai kekuasaan pemaksa, karenanya administrasi publik tidak bersifat memaksa jika warganya mematuhi ketentuan-ketentuan yang berlaku.
3. Administrasi publik mempunyai prioritas; hal-hal yang dilakukan administrasi publik adalah sangat beraneka ragam. Berbagai kepentingan publik harus segera dilayani, mulai dari sampah sampai pada pembangunan sumber daya manusia dan pembangunan daerah, mulai dari perencanaan, penyusunan strategi sampai dengan implementasinya merupakan rangkuman tugas administrasi negara, dan itu semua tidak dapat dilakukan secara serentak dan bersamaan. Oleh karena itu tugas-tugas administrasi publik dijalankan berdasarkan skala prioritas sesuai dengan kebutuhan dan tingkat urgensi dari permasalahan yang dihadapi.
4. Administrasi publik mempunyai kekecualian; Dalam memberikan pelayanan administrasi publik tidak mengenal dan memperhitungkan keuntungan dan kerugian. Keuntungan dan kerugian adalah hal yang biasa karena yang terpenting bagaimana kegiatan yang dilakukan administrasi negara memberi manfaat yang sebesar-besarnya pada masyarakat sebagai bentuk pelayanan publik. Kecuali yang lain dari administrasi publik adalah lingkup kegiatannya sangat luas dan sangat sulit untuk diukur, tidak ada

organisasi lain yang dapat menandingi besarnya organisasi administrasi negara dan tidak ada kegiatan administrasi lain sebesar kegiatan administrasi negara.

5. Pimpinan atasnya (*top management*) bersifat politis; Administrasi publik dipimpin oleh pejabat-pejabat politik. Hal ini berarti bahwa pimpinan tertinggi dari administrasi negara dijabat oleh pejabat yang dipilih dan diangkat berdasarkan ketentuan-ketentuan yang berlaku. Contoh pejabat-pejabat politik, presiden, menteri, gubernur, bupati, dan juga sampai kepala desa. Pejabat-pejabat ini bisa diganti dalam kurun waktu tertentu, apabila masa jabatannya berakhir dan tidak terpilih atau diangkat lagi.
6. Administrasi publik sangat sulit diukur; Apakah yang diselenggarakan sudah tepat? Apakah pelayanan yang diberikan telah memuaskan? Pertanyaan-pertanyaan tersebut sulit untuk dijawab dan dengan ukuran yang tepat, karena tujuan pelayanan yang diberikan tidak saja memuaskan tapi juga ada unsur keadilan, kemakmuran, persamaan hak dan kemerdekaan. Pada akhirnya sangat setuju jika tingkat ketepatan dan kepuasan adalah soal yang bersifat subyektif dan tergantung pada saat orang sedang membutuhkan, terlebih dalam ranah administrasi negara yang sarat dengan kepentingan politik.
7. Banyak harapan yang diletakkan pada administrasi publik; Sekalipun di atas dikatakan bahwa tidak ada ukuran yang pasti dalam menilai penampilan administrasi publik, dan tidak mempunyai administrasi publik untuk memuaskan semua pihak, namun publik tetap menaruh harapan yang besar pada administrasi publik, pejabat publik dipandang sebagai pengawal kepentingan umum. Dalam rasa ketidaksenangannya, mereka berharap bahwa setiap warga masyarakat akan diperlakukan secara umum, jujur, dan konsisten. Hukum seharusnya diterapkan secara adil dan tidak memihak. Namun karena administrasi publik mempunyai kemampuan,

keahlian, dana, dan sumber-sumber lain yang terbatas, harapan-harapan dari masyarakat terkadang sulit dipenuhi oleh aparat administrasi publik.

Sedangkan yang dikemukakan dalam (Thoha, 1997), terdapat beberapa karakteristik administrasi publik yang akan diuraikan seperti:

1. Pelayanan yang diberikan administrasi publik bersifat lebih urgen dibandingkan dengan pelayanan yang diberikan oleh organisasi-organisasi swasta. Urgensi pelayanan ini karena menyangkut kepentingan semua lapisan masyarakat, dan kalau diserahkan atau ditangani oleh organisasi-organisasi lain selain organisasi pemerintah maka akan tidak jalan. contoh, pelayanan keamanan, pertahanan, sampah, serta pelayanan yang menyangkut hajat hidup orang banyak.
2. Pelayanan yang diberikan oleh administrasi publik pada umumnya bersifat monopoli atau semi monopoli. Dalam hal ini bentuk pelayanan yang diberikan tidak bisa dibagi kepada organisasi-organisasi lainnya, contoh: pelayanan pos dan telegram, keamanan, pertahanan dan kehakiman. Adapun semi monopoli, contohnya, pendidikan, kesehatan, perhubungan.
3. Dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat umum, administrasi publik dan administratornya relatif berdasarkan undang-undang dan peraturan. Ciri ini memberikan warna legalistik dari administrasi negara. Sehingga dengan demikian perubahan atau perluasan pelayanan kepada masyarakat, ada umumnya sulit atau lambat menyesuaikan diri pada tuntutan-tuntutan masyarakat. Lain halnya dengan organisasi swasta yang dengan mudah dan cepat dapat menyesuaikan diri apabila ada kritik dan saran dari pelanggan.
4. Administrasi publik dalam memberikan pelayanan tidak dikendalikan oleh harga pasar. Oleh karena itu permintaan pelayanan oleh masyarakat kepada administrasi publik tidak didasarkan akan

perhitungan laba-rugi, melainkan ditentukan oleh rasa pengabdian kepada masyarakat umum. Lain halnya dengan administrasi negara, administrasi niaga ditentukan oleh harga pasar sehingga dalam memberikan pelayanan pelanggan sangat mempertimbangkan untung-rugi.

5. Usaha-usaha yang dilakukan administrasi publik terutama dalam negara demokrasi, dilakukan sangat tergantung pada penilaian mata rakyat banyak. Karena itulah pelayanan yang diberikan oleh administrasi publik hendaknya adil dan tidak memihak, proporsional, bersih dan mementingkan kepentingan orang banyak dibandingkan kepentingan pribadi

Hakekat Administrasi Publik

Inti administrasi publik di Indonesia diambil dari ajaran-ajaran yang berasal dari Amerika Serikat, yakni *public and business administration*, *management science*, *policy science*, dan sebagainya. Tambahannya diambil dari ajaran-ajaran yang berasal dari Indonesia, dan dari Eropa Barat, terutama Belanda dan Prancis, yakni berupa hakekat administrasi publik, seperti:

Ilmu keuangan negara (*public finance*); Ilmu keuangan negara adalah ilmu keuangan mengenai aspek-aspek finansial dari administrasi negara, dan merupakan bagian dari ilmu ekonomi politik (*political economy*), yakni cabang ilmu ekonomi baru yang dikembangkan bersama oleh ahli-ahli ekonomi dan politik dengan menempatkan pemerintahan dan *policy* ke dalam suatu *cost-benefit perspective*. Hal yang harus dibahas adalah organisasi finansial penguasa- penguasa pusat, daerah dan desa, serta proses-proses pengambilan keputusan mengenai penerimaan dan pengeluaran di lingkungan instansi pemerintah (penguasa), instansi semipemerintah, dan lembaga-lembaga yang disubsidi oleh pemerintah. Di samping itu, hal penyesuaian anggaran resmi (yang telah ditetapkan oleh undang-undang) kepada penyelenggaraan praktik, dan hubungan-keuangan antara berbagai lapisan atau tingkatan instansi-instansi pemerintah.

Ilmu hukum administrasi negara; Yang harus dibahas adalah hukum mengenai organisasi pemerintahan (administrasi negara), penibagian wewenang sebagai salah satu instrumen yuridis untuk mengembangkan dan menjalankan *policy* pemerintah, penetapan-penetapan dan perlindungan hukum warga dan badan masyarakat terhadap perbuatan pejabat penguasa. Demikian pula, perlu dibahas hal hak-hak dan kewajiban-kewajiban hukum pejabat penguasa dan pihak warga/badan masyarakat dalam berbagai macam transaksi. Dalam kaftan ini, perlu dibahas pula prinsip-prinsip dasar pemerintahan dan administrasi negara yang sehat.

Sosiologi Pemerintah; Yang harus dibahas adalah sosiologi pemerintahan rural dan sosiologi pemerintahan urban. Pada keduanya, sorotan dan kupasan dilakukan terhadap kelangsungan proses pemerintahan dan struktur pemerintahan dalam berbagai konteks. Dalam bahasan sosiologi pemerintahan rural, perhatian harus diberikan pada pengaruh agama lokal, adat, dan hukum adat, terhadap struktur organisasi dan proses pemerintahan. Mengingat sangat luasnya wilayah Indonesia, tiap-tiap fakultas (universitas) di berbagai tempat di Indonesia terpaksa memberi perhatian yang besar pada sifat agama lokal, adat dan hukum adat setempat.

Ilmu Ekonomi Pembangunan; Setiap pejabat pemerintah/administrasi negara harus mempunyai pengetahuan ekonomi yang cukup memadai dengan kedudukannya, walaupun hanya bersifat dasar. Pada saat ini, yang paling cocok bagi Indonesia, sebagai negara yang sedang berkembang (*developing country*), adalah ajaran dan teori ilmu ekonomi pembangunan. Hal ini karena teori ekonomi modern yang dikembangkan dan diajarkan di negara Barat sekarang sudah tidak bisa diterapkan di Indonesia karena struktur dan budaya masyarakatnya sangat jauh berbeda. Hanya guru-guru besar dan pakar ekonomi internasional kita yang harus mengikuti perkembangannya di dunia Barat. Bagi pejabat pemerintah Indonesia di tingkat rural, ajaran dan teori ekonomi Barat tersebut masih kurang relevan dan bisa menyesatkan. Teori Adam Smith mengenai kemakmuran

bangsa mungkin perlu dikaji ulang. Masyarakat Barat, sebagai salah satu akibat dari revolusi di bidang teknologi, moneter dan informatika yang berlangsung di sana makin lama semakin jauh berbeda dari masyarakat Asia, baik dalam struktur maupun budaya. Frustrasi sosial-ekonomi-politik dan budaya bermunculan, membuat tugas para pejabat pemerintah makin berat. Hal ini karena bank-bank maju (Barat dan Jepang) selalu melakukan ekspansi kebudayaannya ke seluruh dunia, sedangkan masyarakat negara yang belum maju, secara mental dan budaya, berada dalam keadaan tidak siap untuk menerima atau mencerna perubahan yang ditimbulkannya. Masalah sosial, mental dan budaya harus dibahas pula dalam sosiologi pemerintahan.

Sejarah Politik Indonesia; Teori dan metode analisis politikologi (ilmu politik) dipergunakan untuk membahas perkembangan politik dan pemerintahan di Indonesia sejak tahun 1800, yakni sejak Indonesia merupakan negara kesatuan dengan wilayah sebesar sekarang. Masalah-masalah pemerintahan dan politik yang dihadapi oleh penguasa Indonesia sepanjang masa (terlepas dari ras atau kebangsaan) secara generik (menurut jenisnya), sebenarnya sama. Perbedaannya terletak pada perubahan yang terjadi pada lingkungan (*environment, omgeving*) beserta pengaruhnya. Lingkungan tersebut terdiri atas negara-negara luar yang "menaruh minat" terhadap Indonesia, baik dalam arti politik, ekonomi, perdagangan, agama, maupun kebudayaan. "Minat" tersebut memengaruhi perkembangan keadaan politik, ekonomi, perdagangan, hukum, agama, kebudayaan, dan pendidikan di Indonesia pada umumnya, dan menimbulkan problema yang harus dihadapi dan ditangani oleh pemerintah Indonesia yang mana pun. Dalam menangani masalah tersebut, pemerintah Indonesia dari masa ke masa berubah filsafat atau ideologi, yang membawa akibat bermacam-macam bagi struktur dan fungsi pemerintahan.

Daftar Pustaka

- Atmosudirdjo, S. P. (1994) *Hukum Administrasi Negara*. Cet. 10. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Basuki, J. (2018) 'Ekologi Administrasi Publik Di Indonesia Dalam Menghadapi Revolusi Industri 4.0: Perspektif Kebijakan Publik', *Public Inspiration: Jurnal Administrasi Publik*, 3(2), pp. 53–62.
- Dimock, M. E. and Dimock, G. O. (1992) *Administrasi Negara*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Muhammad (2019) *Pengantar Ilmu Administrasi Negara*. Lhokseumawe: Unimal Press.
- Rodiyah, I., Sukmana, H. and Mursyidah, L. (2021) *Pengantar Ilmu Administrasi Publik*. Sidoarjo: UMSIDA Press.
- Syafri, W. (2012) *Studi Tentang Administrasi Publik*. Jakarta: Erlangga.
- Thoha, M. (1997) *Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Tribun Jogja (2022) *Tantangan Administrasi Publik di Era Revolusi Industri 4.0 dan Society 5.0*. Available at: <https://jogja.tribunnews.com/2022/10/31/tantangan-administrasi-publik-di-era-revolusi-industri-40-dan-society-50?page=2> (Accessed: 29 May 2022).
- UNPAS (2021) *Adaptasi Revolusi Industri 4.0, MIA Unpas Bahas Paradigma Baru Administrasi Publik*. Available at: <https://www.unpas.ac.id/adaptasi-revolusi-industri-4-0-mia-unpas-bahas-paradigma-baru-administrasi-publik/> (Accessed: 29 May 2023).
- Waldo, D. (1986) *Pengantar Studi Public Administration*. Jakarta: Aksara Baru.

Profil Penulis



Lenny Dermawan Sembiring, S.E., M.Ak.

Penulis lahir di Pematangsiantar, 15 Oktober 1994, lulus dari Jurusan Sarjana Akuntansi dari Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi (STIE) Sultan Agung Pematangsiantar pada 09 September 2016. Gelar Magister Akuntansi diperoleh dari program Magister Akuntansi Fakultas Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Medan dengan konsentrasi Akuntansi Manajemen dan lulus pada 11 Oktober 2018. Saat ini aktif mengajar pada Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi (STIE) Sultan Agung pada Program Studi Akuntansi dengan mata kuliah yang diampu Manajemen Keuangan, Akuntansi Manajemen, Lembaga Keuangan Non Bank, Analisis Laporan Keuangan dan Pasar Modal, Teori Akuntansi dan Auditing. Buku yang telah terbit hasil kolaborasi dengan para penulis yaitu Dasar-Dasar Analisa Laporan Keuangan (2020), Analisis Laporan Keuangan (2021), Akuntansi Manajemen (2021), Akuntansi Pemerintahan (2021), Dasar-Dasar Analisis Laporan Keuangan (2022), Indeks Pembangunan Manusia dengan Pertumbuhan Ekonomi (2022), Bank dan Fintech: Eksistensi Bank Kini dan Esok (2022), dan Mengelola Minat Kewirausahaan: Tren UMKM di Era Digital (2022). Sinta ID: 6690143.

Email Penulis: lennydsembiring@gmail.com

SEJARAH PEMIKIRAN ADMINISTRASI PUBLIK

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

Pendahuluan

Pemahaman terhadap ilmu sosial seperti halnya Ilmu Administrasi Publik berangkat dari pengelompokan ilmu sosial sebagai ilmu murni (*pure science*) yang focus pada pengembangan ilmu itu sendiri khususnya dalam meningkatkan derajat keilmuan-nya secara abstrak. Dan ilmu sosial sebagai ilmu terapan (*applaid science*) atau seni (*art*) yang perkembangannya sejalan dengan penggunaan ilmu tersebut dalam membantu manusia memecahkan berbagai permasalahan yang dihadapi.

Khusus untuk administrasi publik sebagai salah satu bidang ilmu sosial, *Waldo, Dwight* (1996:18) mengatakan bahwa; “ilmu administrasi publik secara umum dikenal sebagai sebuah ilmu murni dan seni (terapan)”. Sehingga berbicara tentang sejarah administrasi publik tidak hanya fokus pada perkembangan ilmu itu sendiri sebagai sebuah ilmu namun juga terkait dengan praktek administrasi publik yang telah ada sejak periode sebelum masehi atau biasa dikenal dengan masa pra-sejarah.

Senada dengan pendapat *Dwight Waldo*, praktek Administrasi Publik sebagai bidang ilmu telah berkembang sejalan dengan perkembangan peradaban umat manusia, baik pada jaman sebelum masehi maupun setelah dimulainya penanggalan masehi. Hingga pada zaman yang disebut dengan zaman modern.

Bukti dan catatan sejarah baik yang tertuang dalam jejak arkeologi maupun antropologi menunjukkan bahwa konsep dan praktek pengaturan telah dikenal lama. Kejayaan Bangsa Romawi, Mesir Kuno dan Persia begitu pula dengan legenda negeri Yunani banyak mengisahkan berkembangnya konsep administrasi publik saat itu. Begitu juga perjalanan para Nabi dan Rasul yang diyakini oleh penganut agama samawi bahwa nabi adalah pembawa risalah yang berupa perintah dan larangan bersumber dari Tuhan Yang Maha Esa atau dikalangan umat Islam dikenal dengan Allah S.W.T. Para Nabi dan Rasul diutus kepada kaumnya karena terjadinya penyimpangan terhadap aturan-aturan kehidupan yang telah digariskan oleh yang maha kuasa.

Pengangkatan Nabi Besar Muhammad *Sallallahu alaihi wasallam* pada abad ke 7 Masehi sebagai Nabi dan Rasul terakhir yang diutus untuk menuntun ummat manusia dengan membawa kitab suci Alquran. Kemudian penerusnya yang digelar dengan *Khulafaurrasyidin* mengumpulkan dan Menyusun kitab suci Alquran menjadi *mus haf* dan kitab sehingga dapat berbentuk buku dan mudah dipelajari oleh para pengikutnya.

Kitab suci Alquran yang terdiri dari 37 Juz, 114 ayat dan 6666 ayat mengandung berbagai aturan, pedoman dan contoh-contoh kisah Nabi dan penguasa yang pernah hidup dimuka bumi ber abad-abad sebelum masehi dan isinya syarat dengan praktek administrasi publik (<https://banjarnegara.kemenag.go.id>). Namun hal ini tidak banyak dilihat oleh para ilmuwan barat sebagai perjalanan pemikiran administrasi publik, dan justru menganggap bahwa era sebelum munculnya *Wilson* (1886) disebut sebagai zaman kegelapan administrasi publik. Perbedaan persepsi ini disikapi dengan menggolongkan perjalanan pemikiran administrasi publik sebelum tahun 1886 sebagai periode Masehi dan periode sebelum masehi sedangkan setelah 1886 disebutkan sebagai era administrasi modern, karena perkembangannya sejalan dengan terjadinya modernisasi diberbagai lini kehidupan.

Mempelajari sejarah administrasi publik bagi generasi masa kini sangat penting dalam upaya memperkuat pemahaman tentang naluri manusia yang senantiasa berusaha untuk memperbaiki kehidupannya dan mencari solusi walaupun dengan cara-cara sederhana melalui keterampilan (seni) yang sangat sederhana, seperti yang dilakukan oleh manusia pada zaman prasejarah (purba). Hal ini membuktikan bahwa peradaban kuno memberikan kontribusi dalam upaya membangun kesadaran manusia untuk bekerjasama dalam mengatasi tantangan hidup dan memenuhi keinginan dan tujuannya. Pengetahuan sejarah akhirnya akan memberikan pemahaman tentang relevan tidaknya penerapan prinsip-prinsip administrasi pada periode sebelum masehi, periode masehi dan periode masa kini. Adanya pengetahuan tentang arah perkembangan praktek dan pemikiran administrasi publik dari masa ke masa akan memberikan penguatan perkembangan ilmu administrasi publik agar senantiasa sesuai dengan perkembangan zaman. Sehingga dapat ditarik benang merah bahwa sejarah perkembangan administrasi publik merupakan perjalanan panjang upaya umat manusia memenuhi keinginannya mewujudkan tujuan, sejak periode sebelum masehi hingga periode modern masa kini.

Untuk memahami periode perkembangan Administrasi Publik, *Alfred Lepawsky* (1960) membagi fase perkembangan administrasi publik menjadi tiga fase, yaitu: Fase Prasejarah, Fase sejarah dan Fase Modern. Pada tulisan ini perjalanan sejarah dikelompokkan atas tiga periode. Pertama, disebut dengan periode sebelum masehi, kedua, periode masehi yaitu Tahun ke-1 Masehi sampai dengan 1886 dan periode ketiga, yaitu periode zaman modern yang dimulai tahun 1886 sampai dengan sekarang.

Periode Sebelum Masehi (Fase Sejarah)

Periode ini disebut dengan prasejarah atau biasa disebut dengan masa sebelum masehi, pada masa ini catatan sejarah administrasi belum tersedia dan peristiwa banyak terekam dalam bentuk benda-benda arkeologi karena

sejarah administrasi terkait dengan asal-usul administrasi yang benar-benar terjadi pada masa lampau dan penyusunannya menggunakan persyaratan ilmiah. Dengan bukti-bukti ilmiah dan benda-benda purbakala sehingga dengan ilmu arkeologi dan antropologi dapat dilacak dan diketahui bahwa pada masa sebelum masehi administrasi sudah berkembang dengan baik walaupun masih sederhana masyarakat purba telah mencoba menerapkan prinsip-prinsip administrasi dalam memenuhi tuntutan kehidupannya.

Zaman Mesopotamia

Wilayah Mesopotamia adalah wilayah yang terletak antara sungai *Tigris* dan *Eufkrat* dan terbentang mulai dari kaki bukit Taurus-Armenia di utara sampai dengan teluk Persia, dan wilayah ini yang sekarang dikenal dengan wilayah Irak. Pada 4000 SM atau biasa disebut dengan masa *Calcholitic (Obeidian)*, (<https://alkitab.sabda.org>). Bangsa *Sumeria* yang mendiami wilayah Mesopotamia, awalnya dalam memenuhi kebutuhannya dilakukan dengan cara berburu, kemudian berkembang dan membuka daerah Rawa dan mengembangkan teknik irigasi. Membuat benteng tanah dan terowongan untuk mengatur aliran air sungai yang melimpah kemudian disalurkan ke wilayah Mesopotamia, sehingga berkembang menjadi wilayah pertanian yang subur. Hal ini menunjukkan adanya penerapan prinsip-prinsip administrasi pada masa itu dengan membangun kerjasama dan membuat perencanaan sehingga limpahan air dari kedua sungai tersebut dapat dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan manusia purba pada masa itu.

Bukti arkeologi, berupa jejak-jejak tingginya peradaban manusia zaman Meopotamia adalah adanya bangunan tempat pemujaan kepada para dewa yang disebut dengan Kuil *Ziqqurat* atau diartikan dengan bangunan tinggi (*zagara*) dan bangunan ini merupakan Menara bertingkat yang makin keatas bangunannya makin kecil dan setiap puncak-nya digunakan sebagai kuil tempat pemujaan kepada Dewa.

Peradaban *Babylonia*

Di wilayah Mesopotamia timur tengah, dikenal dua kerajaan kuno yaitu Kerajaan *Babylonia* (4000 -1300 sebelum masehi) yang terletak di lembah sungai *Eufkrat* dan lembah *Didjilah* (*Tigris* bagian selatan) dan kerajaan *Assyria* (1300 – 606 sebelum masehi) yang terletak di lembah sungai *Eufkrat* dan *Tigris* bagian utara. Kerajaan *Babylonia* terkenal dengan kemajuan sistem pengairannya, sehingga mendorong berkembangnya perniagaan, perhubungan dan peternakan. Selain itu administrasi pemerintahan dan teknologi juga berkembang dan terbukti dengan adanya peninggalan sejarah berupa Taman Gantung (*The Hanging Gardens of Babylon*). Taman Gantung Babilonia merupakan salah satu dari Tujuh Keajaiban Dunia, selain Patung Zeus *Olympia*, Piramida Mesir, *Mausoleum Halicarnassus*, Kuil *Artemis Yunani*, *Colossus Rhodes*, dan *Pharos Alexandria*. Taman Gantung dibangun oleh *Nebukadnezar II* sekitar tahun 600 sebelum masehi, di Al Hillah, Irak. (<https://www.idntimes.com>)

Peradaban Mesir Kuno

Masa 2500 sebelum masehi, kerajaan mesir kuno telah mengembangkan administrasi pemerintahan, militer, perpajakan, perhubungan dan pertanian. Peraturan berupa undang-undang sudah dijalankan oleh Lembaga yang sekarang disebut dengan birokrasi serta kekuasaan sentralistik dijalankan oleh seorang Raja, sehingga memudahkan untuk melakukan kordinasi dan pengaturan.

Bukti sejarah peradaban Mesir kuno ditandai dengan peninggalan bangunan piramida kolosal yang sampai sekarang masih diakui dan diyakini sebagai warisan peradaban Mesir kuno. Pembuatan piramida dibutuhkan konsep perencanaan, koordinasi dan Kerjasama serta adanya sistem komando yang kuat, yang merupakan pilar-pilar dari prinsip administrasi.

Peradaban China Kuno

Masa 500 sebelum masehi, peradaban China kuno telah dikenal baik dan menerapkan prinsip prinsip administrasi dan ilmu administrasi berkembang sebagai sebuah seni dan ilmu dan ditandai dengan muncul-nya tokoh-tokoh yang ide dan pemikirannya masih banyak dipelajari oleh para ilmuwan masa kini, seperti; *Confucius*, *Micius* atau *Moti*, *Chow* atau *Chou*. Juga diperkuat oleh adanya tulisan *Albert Lepawsky* (1960:81) menyatakan bahwa; terdapat bukti administrasi China Kuno yang telah dikumpulkan oleh para sarjana seperti *Hse*, dan hal ini menjadikan adanya bukti kebangkitan dan pengembangan administrasi sebagai seni organisasi, ilmu atau manajemen pada zaman China Kuno.

Peradaban Yunani Kuno

Selain, Mesir Kuno dan China Kuno, pada zaman Yunani Kuno banyak meninggalkan bukti sejarah berkembangnya administrasi, seperti halnya berkembangnya pemikiran *Plato* tentang Republik, dan pemikiran *Socrates* tentang politik, juga beberapa catatan penting seperti halnya, pernyataan *Pericles* tentang demokrasi Yunani dalam acara penghormatan pemakaman para pahlawan perang *Peloponnesia* pada 430 sebelum masehi. Kemudian Dialog *Socrates* dengan *Nicomachides* tentang administrasi.

Peradaban Romawi Kuno

Kebudayaan Romawi dari sistem monarki kemudian berkembang menjadi Republik Oligarki dibawa kepemimpinan *Yulius Caesar* sampai pada munculnya Kembali kekaisaran Romawi dibawa kepemimpinan *Augustus* pada 25 sebelum masehi. Melewati perjalanan panjang sejarah administrasi. Jika dibandingkan dengan Yunani Kuno, perkembangan administrasi pada Romawi Kuno lebih bersifat realistis dan metodologis. Bukti peradaban tinggi Romawi Kuno khususnya di bidang administrasi adalah peninggalan Gedung *Collosseum*.

Periode sebelum masehi bisa juga dianggap sebagai masa prasejarah, administrasi dipelajari dan diterapkan sebagai seni. Beberapa jejak sejarah dapat dirangkum menjadi referensi penting bagi perkembangan administrasi publik pada masa sebelum masehi yaitu;

1. Pada masa sebelum masehi (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 yang terletak di wilayah Mesopotamia telah menggunakan administrasi dalam bidang pemerintahan dan perdagangan bahkan telah digunakan dalam bidang teknologi dan salah satu jejak monumentalnya adalah adanya bangunan “Taman Bergantung”, yang merupakan warisan peradaban dunia dan sudah dimasukkan dalam 10 keajaiban dunia.
3. Kerajaan Mesir Kuno, juga telah menerapkan administrasi dalam kegiatan pemerintahan, perdagangan dan perhubungan. Jejak arkeologi-nya berupa bangunan pyramida yang masih bisa disaksikan pada masa sekarang.

Periode Masehi (Fase Sejarah)

Periode Masehi atau Fase Sejarah, adalah periode antara tahun ke-1 Masehi sampai dengan tahun 1886 Masehi. Fase sejarah juga banyak dikenal sebagai abad pertengahan (*middle age*) dan merupakan abad kebangkitan ideologi ketuhanan di Eropa, agama berkembang dengan pesat dan mempengaruhi hampir seluruh sector kehidupan termasuk dengan administrasi pemerintahan. Munculnya gereja katolik Roma memberikan perubahan besar terhadap perkembangan teori administrasi. Pada periode ini terbangun struktur organisasi yang kuat, munculnya hirarki otoritas, spesialisasi aktifitas sepanjang garis fungsional dan konsep staf. Perkembangan praktek administrasi ini

menjadi dasar dalam perkembangan pemikiran administrasi selanjutnya sampai dengan zaman modern.

Sejarah Administrasi Publik dalam perspektif islam, diyakini telah ada kurang lebih 12 abad sebelum munculnya pemikiran administrasi publik modern (1886). Pengangkatan Rasulullah Muhammad S.A.W. pada abad 7 dan 8 yang diteruskan oleh sahabatnya membawa pesan ilahi untuk menata kembali kehidupan manusia yang waktu itu khususnya di jazirah Arab dilanda zaman yang disebut dengan zaman kebodohan (jahiliyah), manusia dalam menjalani kehidupannya tidak menggunakan dengan baik akal dan pikirannya. Masyarakat berada dalam tatanan kehidupan yang menyimpang jauh dari praktek administrasi. Rasulullah Muhammad S.A.W. dalam menjalankan tugasnya sebagai pengembang amanah dibekali dengan kitab suci yang digunakan sebagai pedoman hidup dan sebelum berpulang kerahmatullah meninggalkan dua warisan utama kepada ummat manusia, yaitu kitab suci *Al Qur'an* dan *Hadits*.

Pedoman hidup yang tertuang dalam *al quran*, sampai sekarang zaman administrasi modern dan menjadi rujukan penting umat islam yang jumlahnya milyaran dan masih tetap digunakan dan menjadi pegangan hidup bagi umat islam. Al quran sebagai pedoman digunakan sejak abad ke-7 masehi yang oleh Sondang P. Siagian dan penulis lain, pada masa itu dianggap sebagai periode kegelapan administrasi publik karena tidak berkembangnya pemikiran dan penggunaan rasio dalam upaya manusia memenuhi kebutuhannya. Peradaban islam yang muncul sejak abad ke-7 diakui atau tidak mampu memimpin peradaban manusia selama beberapa abad lamanya. Praktek administrasi publik dalam masa ini telah digunakan sebagai instrumen penting oleh manusia khususnya dalam mengelola negara dan kehidupan rakyatnya, bahkan mampu membangun peradaban unggul dan melahirkan banyak pemikir dan ilmuwan terkenal yang selanjutnya karya-karyanya tidak diragukan lagi dan banyak digunakan sebagai rujukan oleh ilmuwan barat khususnya pada zaman *renaissance*. 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. Dan masih banyak lagi pemikir-pemikir Islam yang pemikirannya menjadi rujukan para ilmuwan di barat khususnya dalam mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi. Razak, at.all (2022).

Dalam perspektif Islam, administrasi dikenal dengan istilah *al-idarah* dan merujuk kepada Kitab suci *Al-Qur'an* dan tafsirnya serta hadist dan syarahnya. Uraian dalam tafsir memberikan penjelasan yang berkaitan dengan tatanan kehidupan masyarakat. "*idarah*" yang dalam administrasi modern dikenal sebagai administrasi memiliki arti, yaitu; sejumlah aktivitas praktis dengan tujuan untuk merealisasikan aktivitas politik umum Putra, (2022:20). *Idarah* tergambarkan dalam Kepemimpinan Rasulullah S.A.W. yang diteruskan oleh *Khulafaurrasyidin* dan selanjutnya oleh pemerintahan yang bercorak monarki, yaitu; dinasti Bani Umayya kemudian berlanjut ke dinasti Bani Abbasiyah.

Praktek *idarah* (administrasi) yang menonjol dan banyak ditulis dalam sejarah dan dikenal banyak melakukan penataan administrasi pemerintahan adalah Khalifah Umar bin Khattab dan melakukan berbagai macam penataan struktur pemerintahan seperti;

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

Dalam masa administrasi modern, yaitu pada tahun 1948, *Montesquie* seorang sarjana Perancis 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). Bila ditelusuri sejarah administrasi pada masa kejayaan islam ratusan tahun sebelumnya, yaitu pada masa Khalifah 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). Fakta ini menunjukkan adanya keengganan para orientalis barat mengakui dan menyinggung sedikitpun pemikiran islam untuk dijadikan sebagai rujukan. Penyebab lain karena kurang terpublikasinya pemikiran-pemikiran islam yang banyak lahir pada periode yang disebut oleh para penulis sebagai periode kegelapan administrasi publik. Kondisi 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 yang menyebutkan sumber aslinya walaupun ada yang menyinggung hanya sedikit saja dan sangat berbeda perlakuannya jika merujuk pada pemikiran dan pendapat orang-orang barat. Hisyam, (2006:233).

Pada periode ini, para pemikir barat menganggap terjadinya kemunduran dalam perkembangan administrasi karena adanya dominasi dan berkembangnya ideologi ketuhanan yang mengesampingkan capaian pemikiran yang telah berkembang sejak periode sebelum masehi baik pemikiran yang dikembangkan oleh *Socrates*, *Plato* maupun *Aristoteles* dengan menekankan pada penggunaan metodologi dan pengembangan rasio.

Ideologi ketuhanan yang dibawa oleh Nabi Isa alahi salam, maupun yang disebarkan oleh Nabi Muhammad Sallallahu alaihi wasalam. Adalah ajaran yang mengedepankan pada prinsip tauhid dan mengutamakan prinsip-prinsip rahmatan lilalamin. Ajaran tauhid ini dibekali dengan kitab suci yang menjadi penuntun dan pedoman dalam menjalani kehidupan serta meyakini bahwa setelah kehidupan di dunia akan ada kehidupan setelahnya, sehingga manusia menjalani kehidupan menjunjung tinggi prinsip-prinsip akuntabilitas, transparansi, partisipasi dan kesetaraan. Dan prinsip ini justru berkembang pada masa modern sekarang ini. Terus pertanyaannya, apakah yang gelap. Prinsip akuntabilitas yang dikembangkan sekarang telah disampaikan dan disebarkan sejak abad ke 7 lewat ajaran islam.

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. Terdapat tiga kelompok yang memiliki pengaruh besar waktu itu;

1. Kelompok *Kameralisten* di Austria dan Jerman,
2. Kelompok *Merkantilizen* di Inggris, kemudian kelompok
3. Kelompok *siokraten* 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. 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).

Fakta lain, pada periode yang disebut masa kegelapan di Eropa, justru dibelahan dunia lain seperti contoh terdekat di Nusantara, telah berdiri kerajaan besar Majapahit, Sriwijaya, Kerajaan Luwu, Gowa dan Bone di Sulawesi selatan. Dalam berbagai catatan Lontara di Sulawesi selatan misalnya, di Bone telah dikenal berbagai prinsip-prinsip kepemimpinan dan administrasi.

Pada upaya penaklukan Raja Bone ke-3 Lasaliu Karempalua ke Kerajaan Enrekang namun tidak berhasil dan justru membangun persaudaraan antara Bone dan Enrekang, sebagai wujudnya, Raja Bone memberi gelar tanah Enrekang sebagai “*Tanah Rigalla Tanah Riabbusungnen*” dan menjalin persaudaraan dengan mempersilahkan Arung/Raja Enrekang menggunakan jabatan “Petta Punggawa” dalam struktur pemerintahannya, dan penggunaan nama jabatan Petta Punggawa Enrekang mulai diterapkan dalam struktur pemerintahan pada masa pemerintahan Toalala Puang Tumuan Arung Enrekang VIII (1780-1815), dan sebagai Petta Punggawa Enrekang I adalah Puang Sangngan bin Muhammad Yusuf Razak, at.all (2021). Hal ini menunjukkan bahwa dibelahan dunia lain di nusantara, praktek administrasi telah berkembang dengan baik dan banyak memberikan warisan tentang praktek administrasi.

Periode Zaman Modern

Sebelum memasuki 1886, dikalangan para ahli dikenal dengan masa *Renaissance* (kelahiran Kembali) yaitu sekitar abad 15 dan 16 (*Bertens*, 1989:44) dengan upaya untuk menghidupkan kembali kebudayaan klasik Yunani-Romawi, sebagai alternative menggantikan kebudayaan sebelumnya yang dianggap tradisional. Pada masa ini kebebasan berfikir menjadi model di Eropa dan muncullah penelitian empiris yang kemudian melahirkan sains bentuk baru. Pada fase ini terjadi revolusi budaya, revolusi sosial, pandangan mengenai agama, revolusi ilmu pengetahuan. Fase ini melahirkan Kembali semangat untuk menghidupi kemampuan manusia sebagai makhluk

rasional dan menggunakan kemampuan pikirannya untuk memenuhi kebutuhannya.

Tahun 1886 dianggap sebagai fase akhir pemahaman administrasi terbatas sebagai seni dan praktek. Administrasi mulai memasuki era modern, dan tidak hanya terbatas pada seni tapi berkembang menjadi salah satu cabang dari ilmu pengetahuan social. Hal ini tidak lepas dari kondisi global waktu itu dengan terjadinya revolusi industri di Inggris dan munculnya perusahaan besar di Amerika yang memerlukan Tata Kelola baru seperti administrasi, manajemen organisasi yang sebelumnya berkembang sangat lambat. Hal ini mendorong para pemikir dan ilmuwan untuk mencari hal-hal baru dalam bidang administrasi, manajemen organisasi untuk memenuhi kebutuhannya pada saat itu.

Pemikiran *Frederick Winslow Taylor*

Frederick Winslow Taylor lahir pada 20 maret 1856 dan pada wafat 21 maret 1915. Pemikiran *F.W. Taylor* populer pada tahun 1911 sejak terbitnya buku "*Principles of Management*". Buku ini banyak menjelaskan tentang teori manajemen dan organisasi. Pemikirannya paling terasa adalah ide penggunaan Metode Ilmiah dalam manajemen. Terjadinya ketidak efisienan di berbagai bidang pekerjaan termasuk yang terjadi di perusahaannya. Mengusik kecerdasan *Taylor* dan menilai bahwa:

1. terjadi banyak praktek ketidak efisienan dalam pekerjaan karena adanya penggunaan Teknik berbeda pada pekerjaan yang sama dan
2. tidak ada penggunaan standar kerja.

Selama lebih 20 tahun, *Taylor* menerapkan metode ilmiah dalam mencari Teknik terbaik untuk menyelesaikan berbagai permasalahan pada unit-unit kerja di perusahaannya. Upaya dan hasil pemikirannya tersebut, membuat para ahli dan pemikir barat menggelarnya sebagai, Bapak Manajemen ilmiah dan pemimpin dari Gerakan efisiensi.

Pemikiran *Henry Fayol*

Henry Fayol adalah pakar manajemen dan administrasi berkebangsaan Prancis yang hidup pada periode 1841 sampai dengan tahun 1925. Seperti diungkapkan oleh *Rue* dan *Byars* (2000:29) bahwa pemikiran *Fayol* berkontribusi besar dalam konsep manajemen atau ilmu administrasi modern. Buah pemikirannya yang terkenal adalah pemikirannya tentang 5 fungsi utama dalam praktek manajemen (*function of management*), yaitu:

1. *Planning* (perencanaan)
2. *Organizing* (pengorganisasian)
3. *Commanding* (kepemimpinan)
4. *Coordinating* (koordinasi)
5. *Controlling* (pengawasan)

Menurut *Fayol*, praktek manajemen seharusnya dapat dikelompokkan sesuai dengan pola yang digunakan dan dapat dianalisis dan dipelajari oleh manajer lain. Menurut *Fremont E. Kast* dan *James E. Rosenzweig* (1985:63) Karena hasil pemikirannya tersebut memberikan pengaruh besar dalam ilmu administrasi dan manajemen maka, *Henry Fayol* dijuluki sebagai “Bapak Teori Manajemen”. Karyanya buku “*Administration Industrielle et Generale*” yang diterjemahkan menjadi “*General and Industrial Management*”. Pemikiran tersebut mendorong berkembangnya Ilmu manajemen di negara-negara *Anglo Saxon* dan berkembangnya ilmu administrasi di negara-negara kontinental. Hasil pemikiran tersebut juga memunculkan istilah tata usaha yang di Belanda dikenal dengan *administratie* yang merupakan bagian dari administrasi itu sendiri.

Selanjutnya menurut *Sfritz & Ott* (1992:56), *Stephen P. Robbins* (1994:39-40), *Fremont E. Kast* dan *James E. Rosenzweig* (1985:63), perkembangan pemikiran selanjutnya *Fayol* memunculkan 14 Prinsip manajemen yang dapat digunakan secara universal baik di pemerintahan maupun pada sektor swasta, yaitu:

1. Pembagian kerja (*Division of work*)
2. Wewenang dan Tanggungjawab (*Authority and Responsibility*)
3. Displin (*Dicipline*)
4. Kesatuan perintah (*unity of command*)
5. Kesatuan pengarahan (*unity of direction*)
6. Mengutamakan kepentingan organisasi diatas kepentingan sendiri (*subordination of individual interest to the general interests*)
7. Pembayaran upah yang adil (*renumeration*)
8. Sentralistik (*sentralization*)
9. Garis wewenang/rantai scala (*scalar chain*)
10. Tata tertib (*order*)
11. Keadilan (*equity*)
12. Stabilitas masa kerja pegawai (*stability of tenure of personale*)
13. Inisiatif (*inisiative*)
14. Semangat kesatuan (*Esprits de scorps*)

Pemikiran Max Weber

Max Weber yang hidup pada periode 1864 sampai dengan 1920, adalah ahli ekonomi politik dan sosiologi berkebangsaan Jerman dan dianggap sebagai salah seorang pendiri ilmu sosiologi dan administrasi negara modern. Pemikiran Max Weber mengembangkan model organisasi “tipe ideal” yang selanjutnya disebut dengan “Birokrasi” (Stephen Robbins, 1998:40). Menurut *Weber* untuk mencapai keberhasilan organisasi, khususnya organisasi pemerintahan perlu dibangun struktur ideal dalam organisasi. Birokrasi akan digunakan sebagai instrument untuk mengintegrasikan keseluruhan struktur dalam organisasi sehingga satu dengan lainnya dapat berjalan sesuai dengan arah dan tujuan bersama. *Weber* menekankan pada aspek penetapan hirarki yang sempurna yang ditentukan oleh adanya peraturan dan

wewenang yang jelas dan birokrasi ini akan mencirikan adanya pembagian tugas yang jelas, peraturan dan ketetapan yang rinci serta adanya hubungan antar personal lainnya.

Penutup

Teori manajemen klasik pada periode sebelum masehi memberikan pengaruh signifikan ke dalam administrasi publik yang dilanjutkan pada periode masehi dengan pendekatan pada ideologi ketuhanan dengan prinsip-prinsip administrasi baik secara abstrak maupun yang dengan terang benderang dijelaskan dalam kitab suci menjadi pondasi kuat perkembangan administrasi pada periode zaman modern, dapat ditelusuri perkembangan pada abad ke-19 di Amerika Serikat yang memunculkan administrasi publik sebagai ilmu tersendiri.

Ketertarikan pada bidang administrasi publik ketika dihadapkan pada realitas bahwa dalam praktek penerimaan pegawai pada instansi pemerintah lebih banyak diwarnai oleh *spoil system*, ketimbang *merit system*. Kondisi ini memunculkan reaksi ketidakpuasan dari para pemimpin sipil dan cendekiawan pada perguruan tinggi. Orang pertama yang memberikan reaksi seperti: *Wilson*, *Goodnow*, *Leonard D whith*, *Taylor* dan *Willoughby*, dan semuanya memberikan pengaruh besar pada perkembangan pemikiran administrasi publik pada periode zaman modern. Kontribusi pemikiran *Wilson* yang terkenal adalah, adanya pemisahan antara politik dan administrasi publik. Perlunya efisiensi dalam mengelola pemerintahan dan menerapkan *merit system*, yaitu adanya pemisahan urusan politik dari urusan pelayanan publik. Kemudian menganjurkan adopsi prinsip-prinsip yang diterapkan oleh organisasi bisnis (*the field of administration is the field of business*), yaitu dengan melakukan perbaikan pada organisasi pemerintah. Meningkatkan kualitas aparatur pemerintah dan memperbaiki metode pemerintah menjadi lebih bersifat bisnis.

Leonard D White. Menyatakan bahwa “politik seharusnya tidak ikut mencampuri administrasi dan administrasi publik harus bersifat studi ilmiah yang bersifat bebas nilai. Juga mengusulkan management sebagai materi, khusus bagi administrasi publik, seperti sistem pengadaan, ujian, klasifikasi, promosi, disiplin dan pensiunan pegawai agar diatur dalam suatu manajemen dalam mencapai tujuan negara.

Goodnow, menerbitkan buku yang merupakan “proklamasi” secara resmi terhadap lahirnya ilmu administrasi *public* yang memisahkan diri dari induknya ilmu politik. Menurut *Goodnow*, politik harus berhubungan dengan kebijakan atau berbagai masalah yang berhubungan dengan tujuan negara, sedangkan administrasi harus berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan tersebut (*has to do with the execution of the policies*). Selanjutnya *Willoghby* berpendapat bahwa administrasi publik memiliki aspek universal yang bisa diaplikasikan di seluruh cabang pemerintahan.

Sejarah pemikiran administrasi publik terus berkembang mengikuti trend dan upaya manusia dalam rangka memenuhi kebutuhannya, dan sebuah pemikiran masa lalu bisa saja terulang dan cocok untuk masa kini sepanjang pemikiran tersebut dapat membantu manusia dalam memecahkan permasalahan kehidupan yang dihadapi.

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 Palin Berpengaruh di Dunia*.
- Lepawsky, Albert. (1960). *Administration The Art and Science of Organization and Management*. New York: Alfred A. KNOPT
- Lloyd L. Byars, Leslie W. Rue. (2004) *Human Resource Management*. McGraw-Hill, 2004 Universitas Indiana-466 halaman
- 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 اِمَامُ رِيسَ وَفُورُ عَالَمِ اِيَّايَ بَابُ دُ. *Politica*, VIII(II), 17–24
- Razak, M. R. R., & et.al. (2022). *Pengantar Ilmu Administrasi Publik*, Bandung: CV. Media Sains Indonesia.
- Razak, M. R. R., & et.al. (2021). *Jejak Pemerintahan Toalala dan Silsilah Arung Enrekang, Pasuruan-Jawa Timur*: CV. Qiara Media.
- Waldo, Dwight. (1996). *Pengantar Studi Public Administration*, Jakarta: Bumi Aksara
- <https://banjarnegara.kemenag.go.id/kuliah-ramadan-musfiatul-muniroh-benarkah-ayat-suci-al-quran-ada-6666-ayat/>
- <https://alkitab.sabda.org/resource.php?topic=105&res=almanac>
- <https://www.idntimes.com/science/discovery/bayu-widhayasa/keajaiban-dunia-5-fakta-tentang-misteri-taman-gantung-babilonia-c1c2>
- <https://www.youtube.com/watch?v=WmvtV6lHJSQ>

<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



Dr. Ir. Muhammad Rais Rahmat Razak, M.Si.

Penulis lahir di Rappang Kabupaten Sidenreng Rappang Sulawesi selatan pada tanggal 12 Juli 1968. Penulis adalah Dosen Tetap pada Program Studi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Muhammadiyah Sidenreng Rappang. Menyelesaikan pendidikan S1 pada Jurusan Teknik Mesin Universitas Hasanuddin Makassar, melanjutkan S2 pada Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Islam 45 Bekasi serta menyelesaikan S3 pada program studi Ilmu Administrasi Publik Universitas Negeri Makassar. Penulis menekuni bidang Menulis Buku, sejak dipercayakan menjadi Dekan Fakultas Sains dan Teknologi Universitas Muhammadiyah Sidenreng Rappang pada Mei 2019, kemudian bersama Ketua Prodi menulis Buku Referensi dalam bentuk Bunga Rampai Sains dan Teknologi Merubah Peradaban Dunia. Menulis Buku Referensi berbasis sejarah yang diangkat dari hasil riset lebih dari 20 tahun oleh Tim Penulis IKKT (Ikatan Kerukunan Keluarga Toalala Arung (Raja Enrekang Ke-VIII)) dan terbit pada awal tahun 2021. Selanjutnya terlibat dalam penulisan buku tentang MBKM, pada September 2021 terlibat dalam penulisan buku “Reformasi Administrasi Publik” dan selama tahun 2022 menyelesaikan 8 Buku Referensi Administrasi Publik dan 1 Buku Administrasi dan Kebijakan Kesehatan dalam bentuk Book Chapter. Selain menulis buku, Penulis juga aktif melakukan riset dan penelitian yang didanai oleh Kementerian Riset dan Teknologi dan *output* tercatat dalam Haki serta terpublikasi dalam jurnal terindeks scopus dan jurnal bereputasi Scopus.

Email Penulis: mraisrahmat@gmail.com

KONSEP DAN TEORI ADMINISTRASI

Christina Bagenda, S.H.,M.H., C.P.C.L.E. C.Mt., C.Ps.,C.Ht
Fakultas Hukum Universitas Flores

Pendahuluan

Administrasi berdasarkan etimologis bersumber dari bahasa latin yang terdiri dari *ad* + *ministrare*, yang secara operasional berarti melayani, membantu dan memenuhi. Dalam bahasa asalnya terbentuk kata benda *administration* dan kata sifat *administrativus*. Sedangkan dalam bahasa Inggris menjadi *administration* dan dalam bahasa Indonesia menjadi administrasi. ([https://repositori.uma.ac.id>bitstream](https://repositori.uma.ac.id/bitstream))

Administrasi negara dan administrasi niaga/perusahaan telah dikembangkan sebagai cabang-cabang ilmu yang diajarkan dalam dunia pendidikan tinggi bahkan menjadi suatu fakultas dengan nama *School of Public and Business Administration*. Di Indonesia, jurusan/program studi administrasi negara maupun administrasi niaga pada umumnya berada pada fakultas ilmu sosial dan ilmu politik. Usaha pengembangan ilmu ini berjalan terus, dengan FIA-Unibraw menjadi pusat pengembang ilmu administrasi di Indonesia.

Dwight Waldo (1971) dalam syafei telah memperingatkan agar kita berhati-hati dalam menyusun suatu definisi, apalagi definisi tentang *public administration*. Dikatakan olehnya sebagai berikut. "Sesungguhnya tidak ada definisi yang tepat tentang *public administration*. Mungkin ada definisi yang ringkas,

tetapi tidak dapat memberikan penjelasan yang memuaskan. Perumusan *public administration* yang hanya terdiri dari satu kalimat atau satu paragraf saja, tidak akan membuka tabir persoalan. Dari ungkapan tersebut jelaslah bahwa memang tidak mungkin mengajukan definisi yang ringkas, paling tidak diperlukan suatu deskripsi. Dengan mengingat akan hal ini, Waldo mengajukan dua buah definisi sebagai pangkal pembahasan selanjutnya (syafei, 2003:15).

1. *Public administration* adalah organisasi dan manajemen dari manusia dan benda guna mencapai tujuan-tujuan pemerintah.
2. *Public administration* adalah suatu seni dan ilmu tentang manajemen yang digunakan untuk mengatur urusan-urusan negara.

Konsep Administrasi Publik

Administrasi dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:

1. Administrasi dalam arti sempit

Yaitu berasal dari kata *Administratie* (bahasa Belanda) yang meliputi kegiatan seperti: catat mencatat, surat menyurat, pembukuan ringan, ketik mengeik, kegiatan menyusun keterangan-keterangan secara sistematis dan pencatatan-pencatatannya secara tertulis untuk didokumentasikan agar mudah menemukannya apabila akan diperlukan lagi, baik secara terpisah-pisah maupun sebagai keseluruhan yang tidak terpisahkan, dan segala sesuatu yang bersifat teknis ketatausahaan (*clerical work*).

2. Administrasi dalam arti luas

Berasal dari kata *Administration* (Bahasa Inggris), yaitu:

- a. Menurut H.A Simon, mengemukakan bahwa "*Administration as the activities of groups cooperating to accomplish common goals*" (administrasi adalah kegiatan kelompok yang

mengadakan kerja sama untuk menyelesaikan tujuan bersama)

- b. Menurut Luther Gulick mengemukakan bahwa *“Administration has to do with getting things done, with the accomplishment of defined objectives”* (administrasi adalah yang berkenaan dengan penyelesaian hal apa yang hendak dikerjakan, dengan tercapainya tujuan-tujuan yang telah ditetapkan)
- c. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, administrasi diartikan sebagai: (1) Usaha dan kegiatan yang meliputi penetapan tujuan serta penetapan penyelenggaraan pembinaan organisasi; (2). Usaha dan kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijakan tujuan; (3) Kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijakan untuk mencapai tujuan; (4). Kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan; (5) Kegiatan kantor dan tata usaha. ([https://repositori.uma.ac.id>bitstream](https://repositori.uma.ac.id/bitstream))

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

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

Administrasi publik di Indonesia lebih dikenal dengan istilah administrasi Negara. Administrasi publik merupakan salah satu disiplin ilmu administrasi sebagai salah satu aspek dari kegiatan pemerintahan. White (dalam Waluyo, 2007: 35) menyatakan bahwa administrasi publik terdiri atas semua kegiatan Negara dengan maksud untuk menunaikan dan melaksanakan kebijakan Negara. Sedangkan menurut Kasim (1994: 8) menyatakah bahwa administrasi publik sangat

berpengaruh tidak hanya terhadap tingkat perumusan kebijakan, melainkan pula pada tingkat implementasi kebijakan, karena memang administrasi publik berfungsi untuk mencapai tujuan program yang telah ditentukan oleh pembuat kebijakan politik ([https://repositori.uma.ac.id>bitstream](https://repositori.uma.ac.id/bitstream) – hal: 15)

Selanjutnya, Administrasi publik dianggap sebagai organisasi dan administrasi dari unit-unit organisasi yang mengejar tercapainya tujuan-tujuan kenegaraan. Dimana tujuan kenegaraan tersebut meliputi upaya mewujudkan kesejahteraan rakyat melalui penyediaan barang-barang publik dan memberikan pelayanan publik (Kristiadi, 1994:23). Sedangkan Siagian (dalam Waluyo, 2007: 37) mengatakan bahwa administrasi publik sebagai keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh aparatur pemerintah dari suatu Negara dalam usaha mencapai tujuan Negara. ([https://repositori.uma.ac.id>bitstream](https://repositori.uma.ac.id/bitstream) – hal: 15).

Proses administrasi sebagai proses politik juga dikemukakan oleh Dimock (1996: 40) merupakan bagian dari proses politik suatu bangsa. Hal ini bisa dipahami, karena berdasarkan perkembangan paradigma administrasi, administrasi publik berasal dari ilmu politik yang ditujukan agar proses kegiatan kenegaraan dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. (Suradinata, 1993: 33)

Perkembangan administrasi sebagai disiplin ilmu mengalami beberapa proses pergantian cara pandang, dimana pemahamannya dilihat dari paradigma. Perkembangan paradigma tersebut menggambarkan adanya perubahan-perubahan dan perbedaan-perbedaan dalam tujuan, teori dan metodologi serta nilai-nilai yang mendasari. Henry (1988) mengemukakan lima paradigma administrasi publik, yaitu:

1. Paradigma Dikotomi Antara Politik dan Administrasi
Terdapat dua fungsi pokok pemerintah yaitu politik dan administrasi. Maka permasalahannya adalah dimana administrasi Negara berada, sehingga dibedakan dengan jelas antara administrasi dan

politik. Namun, administrasi Negara sebenarnya harus berada pada birokrasi pemerintahan.

2. Prinsip-prinsip Administrasi Negara Dipandang dapat berlaku universal pada setiap bentuk organisasi dan setiap lingkungan sosial budaya. Maka prinsipnya adalah administrasi Negara dapat diterapkan dimana saja walaupun berbeda kebudayaan, lingkungan, visi dan lainnya.
3. Administrasi Negara Sebagai Ilmu Politik Merupakan suatu usaha untuk menetapkan kembali hubungan konseptual antara administrasi Negara dan ilmu politik. Dan pada fase ini administrasi Negara telah berkembang sebagai bagian dari ilmu politik.
4. Administrasi Negara Sebagai Ilmu Administrasi Perkembangannya diawali ketidaksenangan bahwa ilmu administrasi dianggap sebagai ilmu kelas dua setelah ilmu politik. Usaha pengembangannya bertujuan untuk mempercepat proses mencari alternative paradigma ilmu administrasi.
5. Administrasi Negara Sebagai Administrasi Negara Pada proses ini administrasi Negara telah merambah ke teori organisasi, ilmu kebijakan dan ekonomi politik. (Pasolong, 2012: 36-38).

Sedangkan Frederickson (1984), mengemukakan enam paradigma administrasi publik, yaitu:

1. Birokrasi Klasik Fokusnya adalah struktur organisasi dan fungsi prinsip-prinsip manajemen sedangkan yang menjadi lokusnya adalah berbagai jenis organisasi baik pemerintahan maupun bisnis.
2. Birokrasi Neo Klasik Fokusnya adalah proses pengambilan keputusan dengan perhatian khusus kepada penerapan ilmu perilaku, ilmu manajemen, analisa system, dan penelitian operasi. Sedangkan lokusnya adalah keputusan yang dihasilkan oleh birokrasi pemerintahan.

3. Kelembagaan Fokusnya adalah perilaku birokrasi yang dipandang sebagai suatu organisasi yang kompleks. Sedangkan masalah-masalah efisiensi, efektivitas dan produktivitas kurang dapat perhatian. Perilaku dalam paradigma ini adalah perilaku pengambilan keputusan yang bersifat gradual dan incremental, dimana hal ini dipandang sebagai satu-satunya cara untuk memadukan kemampuan dan keahlian birokrasi dengan preferensi kebijakan dan berbagai kemungkinan bisa dari pejabat-pejabat politis.
4. Hubungan Kemanusiaan Yang mendasari paradigma ini adalah keikutsertaan dalam pengambilan keputusan, minimasi perbedaan dan status dan hubungan antar pribadi, keterbukaan, aktualisasi diri dan optimasi tingkat kepuasan. Focus dari paradigma ini adalah dimensi-dimensi kemanusiaan dan aspek sosial dalam tiap jenis organisasi ataupun birokrasi.
5. Pilihan Publik Fokus dari paradigma ini tak lepas dari politik, yaitu pilihan-pilihan untuk melayani kepentingan publik akan barang dan jasa yang harus diberikan oleh sejumlah organisasi yang kompleks.
6. Administrasi Negara Baru Fokus dari paradigma ini meliputi usaha mengorganisasikan, menggambarkan, mendesain, ataupun membuat organisasi dapat berjalan ke arah dan dengan mewujudkan nilai-nilai kemanusiaan secara maksimal yang dilaksanakan dengan menggambarkan sistem desentralisasi dan organisasi-organisasi demokratis yang *responsive* dan mengundang partisipasi serta dapat memberikan secara merata jasa-jasa yang diperlukan masyarakat. (Pasolong, 2012: 38-40)

Pada tahun 1992 muncul paradigma administrasi publik yang bersifat reformatif yaitu *reinventing government*. Paradigma ini dicetuskan oleh Osborne dan Gaebler (1992) kemudian dioperasionalkan Osborne dan Plastrik (1997). Pada paradigma ini pemerintah harus bersifat:

1. Pemerintah sebagai pembuat kebijakan Haruslah menjadi pengarah dari para pelaksana;

2. Pemerintah sebagai milik masyarakat Haruslah lebih memberdayakan masyarakat ketimbang terus menerus melayani;
3. Pemerintah sebagai institusi yang hidup dan kompetisi Haruslah menyuntikkan semangat persaingan kepada masyarakat untuk mengembangkan dirinya dengan menghadirkan lembaga swasta dalam menangani urusan-urusan yang biasanya dimonopoli pemerintah;
4. Pemerintah sebagai lembaga yang mempunyai misi Haruslah lebih memberikan kebebasan kepada masyarakat untuk berkreasi, bukan mengaturnya dengan berbagai peraturan dan petunjuk pelaksanaan yang ketat;
5. Pemerintah sebagai sebuah pabrik yang berorientasi kepada hasil dalam strategi pembiayaannya;
6. Pemerintah sebagai pelayan masyarakat Haruslah lebih mementingkan kepuasan pelanggan, bukan hanya memenuhi apa yang menjadi kemauan birokrasi;
7. Pemerintah sebagai badan usaha Haruslah pandai-pandai mencari uang bukan hanya pintar membelanjakannya;
8. Pemerintah sebagai yang memiliki daya antisipatif Harus mencegah dari pada menanggulangi;
9. Pemerintah sebagai pemegang kewenangan Harus menggeser pola kerja hirarki ke model kerja partisipasi dan kerja sama;
10. Pemerintah sebagai pihak yang berorientasi kepada pasar. Harus mendongkrak perubahan lewat penguasaannya terhadap mekanisme pasar. (Pasolong, 2012: 40-41).

Paradigma Administrasi Publik

Administrasi publik sebagai disiplin telah melewati perkembangan yang kompleks. Literatur menjelaskan rangkaian perkembangan administrasi publik ini dari pergeseran paradigma. Nicholas Henry (2004) mengidentifikasi lima paradigma dalam administrasi publik, sebagai berikut (Proceeding Internasional Onfrence on Islam, Poliics, Laws and Social Sciences, 2013:5)

Paradigma 1: Dikotomi politik-administrasi (1900-1926).

Periode ini ditandai oleh terbitnya buku Frank J. Goodnow (1900) dan Leonard D. White (1926). Dalam bukunya *Politics and Administration*, Goodnow menegaskan bahwa ada dua fungsi negara beserta organ- organnya, yaitu politik dan administrasi. Politik bertalian dengan kebijakan- kebijakan atau ekspresi dari kehendak negara, sedangkan administrasi bertalian dengan pelaksanaan dari kebijakan-kebijakan tersebut. Penekanan Paradigma 1 adalah pada lokus, yaitu di mana administrasi publik harus berada. Dalam pandangan Goodnow dan pengikutnya, administrasi publik harus berlokus di birokrasi pemerintah, tetapi tidak dipersoalkan apa fokusnya.

Paradigma 2: Prinsip-prinsip Administrasi (1927-1937).

Paradigma 2 ditandai dengan terbitnya buku teks kedua dalam administrasi publik, karya Willoughby berjudul *Principles of Public Administration*, pada 1927. Buku ini menegaskan bahwa ada prinsip-prinsip ilmiah tertentu mengenai administrasi, bahwa prinsip-prinsip tersebut dapat ditemukan, dan bahwa para administrator akan menjadi ahli dalam pekerjaannya jika mereka mempelajari bagaimana menerapkan prinsip- prinsip tersebut. Paradigma 2 ini terutama berkenaan dengan “fokus” administrasi publik, yakni keahlian esensial dalam bentuk prinsip-prinsip administrasi. Lokus administrasi publik tidak menjadi persoalan karena dianggap bahwa prinsip administrasi berlaku di semua setting

administrasi, yakni organisasi publik maupun privat, tanpa ada batasan kultural. Pada periode 1938-1950 tersebut terjadi pertentangan antara anggapan mengenai value-free dan value-laden politics dari administrasi publik, dan dalam praktek yang dominan adalah value-laden politics. John M. Gaus menyatakan bahwa teori administrasi publik sebenarnya juga teori politik.

Paradigma 3: Administrasi publik sebagai ilmu politik (1950-sampai 1970)

Akibat dari kritikan-kritikan, antara lain seperti yang disebutkan di atas, administrasi publik kembali ke disiplin induknya yaitu ilmu politik. Pengaruh dari gerakan mundur ini adalah adanya pembaruan definisi mengenai lokus yakni di birokrasi pemerintah, tetapi melepaskan hal yang berkaitan dengan fokus. Periode ini dianggap sebagai upaya untuk meninjau kembali segala jalinan konseptual antara administrasi publik dan politik. Studi administrasi publik ditandai oleh ketiadaan kerangka kerja intelektual, bahkan administrasi publik dianggap sebagai bidang studi yang mengalami kemerosotan spiral. Antara tahun 1960-1970, hanya 4% dari seluruh artikel pada lima jurnal ilmu politik terkemuka yang menyangkut administrasi publik. Hal yang menyedihkan adalah, pada 1962, administrasi publik tidak dimasukkan sebagai subbidang ilmu politik dalam Laporan American Political Science Association. Pada 1960an, ada usaha serius dari Comparative Administration Group (CAG) untuk memperbaiki landasan epistemologi administrasi publik. Kelompok ini mendapat dukungan dana dari Ford Foundation. Figur terkemuka dari kelompok ini adalah Fred W. Riggs. Administrasi publik lintas budaya sebagai pendekatan komparatif mencerminkan pendekatan baru dari administrasi publik pada periode tersebut. Tetapi, CAG menghadapi dilema intelektual. Bagi Amerika, administrasi publik adalah berorientasi praktis, sedangkan administrasi publik komparatif berorientasi theory-building untuk kepentingan pengetahuan. Pada 1971, Ford Foundation menghentikan dukungan finansialnya kepada CAG.

Paradigma 4: Administrasi publik sebagai ilmu administrasi (1956-1970).

Paradigma 4 ini terjadi hampir bersamaan waktunya dengan berlakunya paradigma ketiga. Melihat posisinya sebagai “warga kelas dua” dalam ilmu politik, maka tokoh administrasi publik mulai mencari alternatif lain untuk menjadikan administrasi sebagai ilmu. Opsi manajemen (kadang kala disebut ilmu administrasi atau manajemen umum) merupakan alternatif yang sehat bagi sejumlah besar sarjana administrasi publik. Sebagai suatu paradigma, manajemen menyediakan suatu fokus, bukan lokus. Manajemen menyediakan teknik-teknik yang membutuhkan keahlian dan spesialisasi, tetapi dalam setting kelembagaan apa keahlian itu harus diterapkan, tidak diidentifikasi. Seperti dalam Paradigma 2, administrasi adalah administrasi di manapun ia ditemukan. Pada paradigma 4 ini administrasi publik kehilangan identitas dan keunikannya dalam konteks manajemen yang luas. Pada 1956 dibentuk sebuah jurnal penting: *Administrative Science Quarterly*, berdasarkan premis bahwa perbedaan antara administrasi publik, privat dan nonprofit adalah sesuatu yang keliru. Administrasi adalah administrasi.

Paradigma 5: Administrasi publik sebagai administrasi publik (1970 -)

Komunitas akademik maupun praktisi administrasi publik terus meningkatkan kepercayaan diri pada administrasi publik di penghujung tahun 1960an. Pada 1970, berlangsung pemisahan administrasi publik dari manajemen maupun ilmu politik. Sejak 1970, administrasi publik diakui sebagai suatu bidang ilmu. Lokusnya adalah pada masalah-masalah publik dan kepentingan publik, sedangkan fokusnya adalah teori organisasi, ilmu manajemen, kebijakan publik dan political-economy. (Proceeding Internasional Onfrence on Islam, Poliics, Laws and Social Sciences, 2013:5-11)

Teori-Teori Administrasi Publik

Administrasi publik mempunyai sejumlah teori. Stephen K. Bailey mengidentifikasi bahwa administrasi publik adalah berkenaan dengan perkembangan empat jenis teori:

1. **Teori deskriptif**, terdiri dari deskripsi-deskripsi tentang struktur- struktur hirarkis dan hubungan-hubungan struktur tersebut dengan beragam lingkungan tugasnya. Teori deskriptif berfokus pada apa yang secara aktual dilakukan atau telah dilakukan. Carlile & Christensen (2005) menjelaskan tiga langkah pengembangan teori deskriptif yakni observasi, kategorisasi (klasifikasi) dan asosiasi. Peneliti mengamati fenomena empirik, mengukur apa yang dilihatnya, dan menguraikannya dalam angka-angka atau kata-kata. Kemudian, peneliti mengklasifikasi fenomena ke dalam kategori-kategori, dan mencoba mencari asosiasi di antara kategori-kategori tersebut. Teori deskriptif dalam administrasi publik menyoroti aspek tatanan struktural internal organisasi publik, seperti: pembagian kerja, hirarki otoritas, uraian tugas, rentang kendali, jumlah pegawai, prosedur kerja, dan sebagainya. Profesi administrasi publik di Indonesia sampai saat ini masih berfokus pada persoalan deskriptif ini, yang nampak antara lain dari aktivitas pemerintah yang masih berkisar pada penataan organisasi departemen, pendelegasian kewenangan, tingkat gaji, pemekaran daerah, penataan perangkat daerah, penyusunan dokumen perencanaan daerah, dan sebagainya. Hal yang lebih unik adalah diterjemahkannya standar pelayanan publik di organisasi pemerintah menjadi standar fasilitas jabatan. Standar pelayanan publik dianalogikan dengan penyediaan kendaraan dinas pejabat, standar luas ruangan pejabat beserta fasilitas perabotnya, dan hal-hal fisik lainnya. Disiplin administrasi publik di Indonesia juga masih berfokus pada studi deskriptif. Kebanyakan studi administrasi publik adalah berkenaan dengan observasi empirik tentang aspek-aspek struktural organisasi publik,

akuntabilitas birokrasi, pemekaran daerah, pelayanan publik di daerah pemekaran, penerimaan pegawai, tingkat gaji, mekanisme pertanggungjawaban kepala daerah, dsb. Hasil pengukuran empirik kemudian diklasifikasi ke dalam kategori-kategori, misalnya struktur mekanik dan organik, responsif atau tidak responsif, dsb. Kategori-kategori dalam suatu fenomena tertentu dicoba dihubungkan atau dicari asosiasinya dengan kategori-kategori pada fenomena lainnya. Misalnya struktur dengan akuntabilitas, gaji dengan disiplin, fasilitas jabatan dengan responsivitas, dsb. Lahirlah model-model atau kerangka kerja atau tipologi. Penelitian-penelitian administrasi publik di Indonesia masih berfokus pada pengembangan teori deskriptif seperti ini, yakni pengembangan pernyataan probabilistik tentang asosiasi antara elemen struktural tertentu dengan elemen lainnya dalam organisasi publik.

2. **Teori normatif**, terdiri dari *the value goals* dari bidang administrasi, yang harus dilakukan oleh para administrator publik (para praktisi) dalam kerangka alternatif-alternatif keputusan mereka, dan yang harus dipelajari dan direkomendasikan oleh para sarjana administrasi publik kepada para praktisi dari aspek kebijakan. Teori normatif berfokus pada apa yang harus dilakukan oleh para praktisi dan yang harus dipelajari oleh para teoritis administrasi publik. Teori normatif berbasis pada sebab-sebab dari suatu outcome, apa yang menyebabkan suatu outcome, bukan sekedar apa yang berkorelasi dengan outcome tersebut. Peneliti mengembangkan hipotesis kausalitas, mengujinya pada situasi-situasi atau kondisi-kondisi lingkungan yang berbeda, guna memastikan adanya hukum kausalitas di antara fenomena yang diobservasi. Teori normatif berfokus pada pemahaman tentang perilaku apa yang mengarah pada hasil apa dan mengapa, serta bagaimana hasil-hasil tersebut dapat berbeda pada lingkungan yang berbeda. Bertolak dari pemahaman tentang kausalitas tersebut maka teori normatif mencoba mengembangkan tindakan-tindakan yang

seharusnya dilakukan oleh para administrator/manajer dan peneliti administrasi publik agar dapat mencapai hasil yang diperlukan. Di Indonesia, teori normatif mulai diterapkan secara lebih nyata dalam satu dekade terakhir. Penggunaan teknik statistika “path analysis” dan “SEM” untuk menguji pernyataan-pernyataan hipotesis kausal mulai populer di kalangan peneliti dalam sepuluh tahun terakhir. Hasil-hasil penelitian seperti ini telah banyak direkomendasikan kepada pemerintah, dan pemerintah merespons dengan mengembangkan standar-standar prosedural, standar struktural, standar perilaku dan standar etis dalam pelaksanaan pemerintahan. Pemerintahan Gus Dur memelopori peningkatan tunjangan jabatan struktural sebagai instrumen untuk memberantas korupsi, pemerintahan Yudhoyono menerbitkan peraturan pemerintah tentang kedudukan keuangan anggota DPR untuk memperbaiki kinerja legislatif, dan terakhir ini merehabilitasi gedung DPR menurut hitungan standar luas ruangan dan fasilitas untuk mendorong kinerja legislatif. Juga, pengisian perangkat struktural kementerian yakni posisi Wakil Menteri dari unsur pejabat karir sebagai instrumen struktural untuk memperbaiki kinerja kabinet.

3. **Teori asumtif**, suatu pemahaman yang kaku tentang realitas manusia-manusia administratif, suatu teori yang mengasumsikan model birokrasi publik yang bukan malaikat dan bukan pula setan. Teori asumtif, apalagi teori instrumental, tentu dapat diterapkan untuk mengobservasi dan memperbaiki administrasi publik di Indonesia saat ini. Namun demikian, dinamika profesi administrasi publik di Indonesia belum menampilkan banyak realitas yang memerlukan penjelasan teori-teori asumtif dan instrumental. Metode-metode manajemen publik baru yang dikembangkan di negara-negara maju, dengan tujuan untuk mengefektifkan dan mengefisienkan tujuan-tujuan publik, belum tepat diterapkan di Indonesia. Downsizing, contracting-out, kontrol administrasi yang longgar, membiayai hasil dan

bukan membiayai *input* dan proses, belum diterapkan dan penelitian tentang hal tersebut praktis belum dapat dilakukan. Karena itu, bidang kepedulian mendasar dari teori administrasi publik di Indonesia masih berkisar pada struktur-struktur administrasi publik, proses-proses perilaku administratif birokratik, dan interaksi antar organisasi publik. (Proceeding Internasional Onfrence on Islam, Poliics, Laws and Social Sciences, 2013:12-16).

4. **Teori instrumental**, penghalusan teknik-teknik manajemen yang semakin meningkat untuk pelaksanaan tujuan-tujuan publik secara efisien dan efektif. Teori instrumental merupakan tindak lanjut dari proposisi “jika – karena”. Misalnya: Jika sistem administrasi berlangsung secara begini dan begitu, karena ini dan itu atau jika desentralisasi dapat meningkatkan efektivitas birokrasi, maka strategi, tehnik, alat apa yang dikembangkan untuk menunjangnya. Analisis kebijakan adalah contoh teori instrumentasl. Analisis kebijakan banyak menyumbangkan atau mengaplikasikan tehnik baik kuantitatif – aplikasi regresi, riset operasi, analisis biaya dan manfaat – maupun kualitatif (rasional maupun intuitif) untuk menjawab pertanyaan ‘bagaimana’ dan ‘kapan’ Jawaban terhadap pertanyaan ini berguna sebagai rekomendasi kepada pengambil kebijakan dalam menentukan langkah-langkah konkrit dalam proses kebijakan publik. (<https://idtesis.com/teori-administrasi-publik-2/>)

Penutup

Perkembangan administrasi publik baik sebagai profesi maupun sebagai disiplin hingga dekade yang lalu masih dominan pada level teori deskriptif. Aktivitas pemerintah masih berkisar pada penataan organisasi departemen, pendelegasian kewenangan, tingkat gaji, pemekaran daerah, penataan perangkat daerah, penyusunan dokumen perencanaan daerah, dan sebagainya. Substansi penelitian administrasi publik juga masih berkenaan dengan observasi empirik tentang aspek-aspek

struktural organisasi publik, akuntabilitas birokrasi, pemekaran daerah, pelayanan publik di daerah pemekaran, penerimaan pegawai, tingkat gaji, mekanisme pertanggungjawaban, dsb. Para peneliti administrasi publik masih berfokus pada pengujian tentang asosiasi di antara elemen struktural tertentu dengan elemen lainnya dalam organisasi publik.

Paradigma 1 (1900-1926) Dikotomi politik-administrasi. Penekanan pada LOKUS (di mana administrasi publik harus berada), tidak mempersoalkan apa fokusnya. Administrasi publik berlokus di birokrasi pemerintah. Tokoh penting: Frank J Goodnow, Leonard D White. Paradigma 2 (1927-1937) Prinsip-prinsip Administrasi. Penekanan pada FOKUS, yakni keahlian esensial dalam bentuk prinsip- prinsip administrasi. Lokus administrasi publik tidak menjadi persoalan karena prinsip administrasi dianggap berlaku di semua setting administrasi baik di organisasi publik maupun privat. Prinsip-prinsip administrasi: POSDCORB Tokoh penting: Willoughby, Gulick & Urwick. Paradigma 3 (1950-1970) Administrasi publik sebagai ilmu politik. Pembaruan LOKUS (yakni di birokrasi pemerintah), tetapi kehilangan FOKUS. Studi administrasi publik ditandai oleh ketiadaan kerangka kerja intelektual. Administrasi publik sekedar sebagai interest. Paradigma 4 (1956-1970) Administrasi publik sebagai manajemen. Administrasi publik kembali berusaha menyediakan FOKUS, yakni manajemen umum atau ilmu administrasi. Administrasi publik tidak mempunyai LOKUS yang jelas, karena dianggap bahwa administrasi adalah administrasi di manapun ia ditemukan. Pembedaan antara administrasi publik, privat dan nonprofit dianggap keliru. Figur dominan: Litchfield, dan Millet. Paradigma 5 (1970-) Administrasi publik sebagai administrasi publik. Administrasi publik sebagai bidang yang diakui, mempunyai lokus dan fokus yang jelas. Lokus pada masalah-masalah publik dan kepentingan publik, fokusnya adalah teori organisasi, ilmu manajemen, kebijakan publik dan political-economy. Figur penting: Gulick, dan *The National Association of Schools of Public Affairs and Administration (NASPAA)*. (Syamsu Alam,2013)

Teori deskriptif 1) Deskripsi tentang struktur-struktur hirarkis dan hubungan- hubungan struktur tersebut dengan beragam lingkungan tugasnya; 2) Berfokus pada apa yang secara aktual dilakukan atau telah dilakukan; 3) Peneliti melakukan observasi, hasilnya dikategorisasi (klasifikasi), kemudian mencoba mencari asosiasi di antara kategori-kategori tersebut. Teori normatif 1) *The value goals* dari bidang administrasi; 2) Berfokus pada apa yang harus dilakukan oleh para praktisi dan yang harus dipelajari oleh para teoritis administrasi publik. 3) Berbasis pada hukum kausalitas di antara fenomena yang diobservasi. Teori asumptif Pemahaman yang kaku tentang realitas manusia-manusia administratif, mengasumsikan model birokrasi publik yang bukan malaikat dan bukan pula setan. Teori instrumental Penghalusan teknik-teknik manajemen yang semakin meningkat untuk pelaksanaan secara efisien dan efektif tujuan-tujuan publik.

Daftar Pustaka

Syafei.(2003). Ilmu Administrasi Publik, Yogyakarta: Pustaka Belajar

Syamsul Alam.(2013). Kompilasi Bahan Kuliah

Waldo,Dwight.(1968). "*Scope of the Theory of Public Administration*", dalam *Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objective and Method*, James C. Charlesworth (ed). Philadelphia: American Academy of Political and Social Science.

Procedings International Confrence on Islam, Politics, Laws and Social Sciences.(2013). UIN Makassar, Kedai Aksara

Psolong, Harbani.(2011). Teori Administrasi Publik, Bandung: alfabeta

[https://repositori.uma.ac.id>bitstream](https://repositori.uma.ac.id/bitstream)

<https://idtesis.com/teori-administrasi-publik-2/>

Profil Penulis



Christina Bagenda, S.H.,M.H., C.P.C.L.E. C.Mt., C.Ps.,C.Ht

Penulis lulus S1 pada Program Studi Keperdataan Universitas Kristen Indonesia Paulus Makassar dan kemudian menyelesaikan Magister Ilmu Hukum dengan konsentrasi Keperdataan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar. Penulis adalah Dosen Tetap pada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas hukum Universitas Flores Ende Flores NTT sejak Tahun 2003 sampai dengan sekarang. Dosen pengampu mata kuliah Hukum Perdata, Hukum Dagang, Hak Milik Intelektual, Hukum Acara Perdata, Latihan Praktek Perdata dan Hukum Perikatan, serta mengajar Hukum Bisnis dan Aspek Hukum Dalam Ekonomi pada Program Studi Akuntansi dan Manajemen di Universitas yang sama Universitas Flores. Selain mengajar penulis aktif juga di Organisasi Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) Kabupaten Ende; Adapun sertifikasi yang pernah diikuti adalah Pendidikan Ahli Hukum Kontrak dan Pengadaan, sebagai anggota APPTHI. Menjabat sebagai Ketua Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Flores. Selain itu mengikuti berbagai pelatihan yang mendukung kariernya sebagai tenaga kependidikan seperti: Pelatihan Motivator, Pelatihan Publik Speaking dan Pelatihan Hypno teraphys.

Penulis aktif menulis Book Chapter di Berbagai Penerbit dan menulis di jurnal terakreditasi Nasional Sinta 3 dan 4. dan Jurnal Internasional.

Email Penulis: bagendatitin@gmail.com

PEMAHAMAN DAN PENGERTIAN TEORI ADMINISTRASI PUBLIK

Rudi Subiyakto

Universitas Maritim Raja Ali Haji

Pemahaman Teori Administrasi Publik

Pada hakekatnya, teori menjadi landasan utama yang di dasarkan pada sebuah jaringan dari sejumlah ide yang saling berkaitan antara variabel satu dan lainnya atau lebih. Menurut (Tjokroamidjojo, 1982) juga mengungkapkan bahwa dalam teori dapat diartikan sebagai konsepsi dari ikatan bentuk yang realistis sehingga beberapa variabel yang berkaitan dengan persoalan atau penyakit tertentu dapat berkaitan dan saling berhubungan. Namun, teori tersebut tidak memberikan penjelasan secara komprehensif dan jelas, sehingga dari sebuah realistis yang sesungguhnya itu sangat kompleks atau lengkap. Teori yang disampaikan juga oleh (Simon, 1989) elemen penting dari sebuah teori adalah *it an attempt to isolate and describe it's central features*.

Dalam variabel pastinya berkaitan dengan pusat perhatian atau pandangan yang tak terlepas dari sebuah teori, pada umumnya sangat bergantung kepada nilai-nilai dominan yang mendasari untuk diciptakannya teori tersebut. Sehingga, teori yang benar-benar teori adalah yang bersifat bebas nilai atau (*Value Free*). Sebuah teori juga, termasuk kedalam sebuah administrasi publik, sarat nilai atau *value ladden* biasanya memiliki sifat yang umum. Kecenderungan pada hal yang terpaku kepada

beberapa karakteristik tertentu saja yang tidak lepas dari tujuan utama dibentuknya pada teori sendirinya. Teori dapat dikatakan realistis apabila memiliki kesungguhan yang amat kompleks, dapat menjadi lebih sederhana hingga relatif mudah untuk dipahami apabila teori yang diberikan relevan dengan kajian dan pandangan terkait teori yang dibahas. Karena itu, menurut (Caiden, 2014) menjelaskan bahwa teori tersebut sebagai *the shortest way of saying something important* atau dapat diartikan dalam mengartikan secara ringkas bahwa teori menjelaskan tentang hal yang penting. Misalnya, berbicara kemiskinan. Kemiskinan dapat terlihat realistis dan sangat mudah dipahami, maka munculah teori kemiskinan struktural (*structural Proverty*). Pada kemiskinan yang dimaksud tidak dapat di artikan sebagai hal yang terkait dari diri mereka yang disebut sebagai si miskin. Tetapi kemiskinan jauh dapat di ukur dari persoalan yang tidak berkaitan dengan terkuaknya hubungan antara pelaku aktor internasional dengan pelaku aktor domestik atau nasional, antara kota dengan desa, antara sektor modern dengan tradisional, dan antara pemilik usaha modal dengan para pekerja.

Secara sederhananya adalah atas bentuk nyata yang begitu lengkap atau kompleks dengan bergejala umum dan tidak bisa dihindari dalam upaya membangun sebuah teori. Namun, teori yang baik dan memiliki kesederhanaan yang dapat dipahami, dalam konteks administrasi publik adalah seperti yang disampaikan oleh (Harmon & Norris, 1986) yang berkaitan dengan tetap bisa memenuhi 3 sifat utama yang jelas, yakni (1) Memiliki sifat praktis atau diagnostik yang merupakan unsur yang membahas tentang problematis tertentu kapan saja bisa terjadi, (2) Memiliki sifat moral atau mengerti bahwa suatu tujuan yang bermanfaat dapat di artikan dengan hal yang berarti, dan (3) Memiliki sifat instrumental atau yang mengerti seperti apa tujuan tersebut seharusnya dan sebaiknya di capai. Setelah sifat-sifat ini telah terpenuhi, maka hal yang penting dalam hal ini adalah sebuah teori yang diharapkan mampu dikatakan berfungsi apabila sebagai pedoman untuk bertindak, mengumpulkan fakta yang

akurat, memperoleh pengetahuan yang terbaru dan menjelaskan sifat-sifat administrasi (Mindarti, 2016).

Dalam perkembangan yang terjadi pada administrasi publik, kiasan yang digunakan menurut (Calahan, 2001) adalah bahwa *Public Administration* adalah suatu *species* dalam lingkungan *genus administration* dan *administrattion* menjadi suatu keluarga yang disebut sebagai kegiatan yang kooperatif atau *cooperation human action*. Perkembangan dalam hal ini, kata *species* dan *genus* di ambil melalui klasifikasi biologi yang berarti keturunan dan jenis. Sehingga, administrasi publik dikatakan *species* sebagai nenek moyangnya adalah administrasi (*genus*). Oleh karena itu, *species* dapat diartikan sebagai administrasi niaga atau perusahaan, administrasi *privat* non perusahaan niaga, administrasi pembangunan, perkantoran hingga lain-lain nya.

Pergeseran yang terjadi pada nomenklatur Administrasi Negara ke Administrasi Publik saat ini masih menjadi perdebatan yang cukup sulit dimengerti dan belum menemukan titik temu yang jelas, seolah tampak perdebatan argumen antara Administrasi Negara Versus Administrasi Publik pada para kalangan akademisi. Hal ini menimbulkan banyak pertanyaan dikalangan akademisi, namun tidak hanya akademis namun juga mahasiswa atau calon mahasiswa yang akan mengambil Program Studi Administrasi Negara, Pergeseran yang terjadi memberikan implikasi yang begitu luas. Sehingga berbagai argumentasi dari masing-masing program studi memiliki perbuahan nama seperti yang terjadi di berbagai universitas yang ada di Indonesia.

Faktanya, sulit untuk menetapkan bahwa publik dan negara adalah entitas yang sama di balik perdebatan saat ini. "Publik" memandang keseluruhan populasi yang berarti bagian dari negara. Namun, kata "Swasta" terasa sangat berbeda dengan kata "Publik". Badan Usaha Milik Swasta (BUMS) dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang keduanya merupakan bagian dari suatu bangsa meskipun tidak dimiliki oleh negara, tetap dianggap sebagai bagian dari negara. Sejalan dengan itu, rencana manajemen kebijakan secara eksplisit mengatakan bahwa

penamaan manajemen kebijakan ini adalah untuk mengenalinya dari organisasi swasta atau organisasi rahasia, yang keduanya masih penting bagi negara (negara). Oleh karena itu, istilah "Administrasi Publik" merujuk lebih spesifik pada isu-isu yang berkaitan atau berfokus pada administrasi negara dan membedakannya dari administrasi publik. karena fakta bahwa dua hal yang terkait dengan publik dan pribadi harus terkait satu sama lain.

Dalam hal ini juga, berkaitan dengan pemahaman yang terjadi pada administrasi publik yang mengalami perkembangan yang cukup cepat mulai dari zaman klasik hingga menuju kontemporer. Hal ini menjadi hal yang wajar, karena menurut (Marsudi, 2012) mengatakan (1) Administrasi Publik tidak dapat hidup dalam ruang yang hampa. Seperti diibaratkan pada administrasi publik adalah Mahluk Hidup atau *living organism* yang selalu menyesuaikan diri pada berbagai lingkungan yang berubah agar tetap bertahan hidup. Dalam hal ini juga, diartikan bahwa teori dan konsep administrasi publik selalu menyesuaikan diri dengan tempat lingkungan yang selalu berubah untuk mampu memenuhi seluruh tuntutan perkembangan zaman yang terjadi. (2) Pada perkembangan tersebut, sesuatu yang wajar terjadi mengingat administrasi publik adalah satu cabang ilmu sosial yang mempunyai karakteristik dinamis, sehingga sekarang tetap menjadi eksis ditengah persoalan dan pertikaian masyarakat yang begitu kompleks dan membutuhkan solusi yang tepat dan konkrit. Dan (3) Admistrasi Publik adalah Ilmu Pengetahuan. Dimana, sifat ilmu pengetahuan yang dimaksud adalah terbuka, maka dalam ilmu administrasi pun selalu terbuka untuk dikendalikan, dikritisi, dan menjad uji kelayakan oleh siapapun dengan penemuan-penemuan yang terbaru, sehingga benar-benar jelas dan memiliki perkembangan secara terus menerus dari waktu hingga ke waktu yang masa mendatang.

Fungsi teori, yakni (1) dapat mengatakan sesuatu yang bermakna yang dapat digunakan dalam situasi dunia nyata, (2) menyajikan perspektif, (3) menginspirasi

pengembangan metode baru, (4) berfungsi sebagai landasan bagi penciptaan teori administrasi lainnya, dan (5) membantu dalam penjelasan dan prediksi dari fenomena yang ditemuinya. Singkatnya, teori yang baik harus dapat digunakan sebagai alat yang dapat diandalkan untuk menjelaskan, memprediksi, dan memecahkan masalah tentang realitas yang dipelajari secara akurat. (Tumbel, 2023).

Pengertian Teori Administrasi Publik

Dalam penyelenggaraan berbagai kepentingan publik yang terjadi dalam permasalahan publik atau *public interest and public affairs* yang ada pada negara, yang menjadikan ruang lingkup dari seluruh kegiatan administrasi publik atau *public administration* seperti yang disampaikan oleh (Caiden, 2014) yang menyatakan bahwa administrasi publik untuk segenap urusan publik (*Public Administration*).

Pada penyelenggaraan untuk kepentingan publik dan urusan publik, secara kontekstual sehari-hari pada umumnya lebih banyak melakukan “Birokrasi Pemerintah” atau yang disebut *Public Bureacracy* yang berada dilingkungan eksekutif. Sehingga, menurut (Mindarti, 2016) bahwa Administrasi Publik dapat disebut sebagai rangkaian kegiatan yang dilaksanakan atau dikerjakan oleh eksekutif dalam penyelenggaraan fungsi dan tujuan dipemerintahan. Penegasan juga telah disampaikan oleh (Darwin, 1993) yang menjelaskan bahwa Administrasi Publik merupakan apa yang dilakukan oleh pemerintah, terutama lembaga yang menjalankan atau eksekutifnya, guna memecahkan masalah-masalah kemasyarakatan.

Rangkaian dalam penyelenggaraan yang dilakukan juga masuk dalam bidang manajemen, organisasi, kebijakan, dan lain lain atas seluruh kepentingan publik dan masalah publik atau yang dimaksud *public interest and public affairs* sebagai tujuan utama atau fokus dan lokus dari administrasi publik adalah birokrasi publik, yang telah menjadi perkembangan atau corak utama dalam pelaksanaan praktek di dalam studi administrasi publik

hingga akhir abad 20. Dalam abad ke 21, lokus dan fokus pada administrasi publik tergoyahkan, karena dinilai tidak mampu atau memadai. Untuk mencapai apa yang dibutuhkan dalam kembalinya gerakan revolusioner akademik untuk memberikan formulasi pada lokus dan fokus yang baru pada administrasi publik, agar pada studi administrasi publik dapat terus berkembang sesuai dengan zaman yang terjadi seperti makin dinamis dan relevan dengan penggabungan baru semangat dan tantangan yang berkembang hingga ke depan.

Dalam aktivitas pemerintah dan permasalahan kemasyarakatan, pada dasarnya melingkup area yang begitu luas dan memiliki kompleksitas permasalahan yang tinggi. Dibalik itu, setiap permasalahan yang berkaitan dengan kemasyarakatan akan selalu menjadi isu-isu aktual yang berbeda sesuai dengan soal kejelasan yang tengah terjadi dalam konfigurasi pada suatu waktu .

Hadirnya wilayah-wilayah bermakna yang berbeda dalam implementasi kebijakan yang begitu luas, mencengangkan, dan dinamis, membuat kesulitan besar dalam membangun hipotesis soliter di mana hipotesis utama dapat memberikan klarifikasi yang ringkas dan klarifikasi yang jauh jangkauannya dan dapat diandalkan. berdasarkan keadaan yang pada akhirnya muncul sebagai akibat dari berbagai pendekatan atau metodologi yang digunakan dalam studi administrasi publik. Masing-masing menggunakan strategi yang berkembang sesuai dengan konteks peristiwa sosial dan sejarah. Strategi ini memberikan ikhtisar tentang isu-isu aktual dan merefleksikannya dalam semangat dan tantangan zamannya. Dalam setiap pendekatan yang diselesaikan dan diklaim atau dilihat dari sisi atas standar atau spekulasi dan terkonsentrasi, sehingga secara berturut-turut mengarah pada gambaran penalaran hipotetis yang berbeda pula.

Berbagai perkembangan yang terjadi pada ragam pendekatan dan teori dalam studi administrasi publik, sekaligus meringankan apa yang telah mengakibatkan terjadinya pertikaian tiada henti untuk selalu memenuhi tuntutan fundamental dari sebuah disiplin ilmu pada

setiap teorinya, yakni terwujudnya tuntutan yang akan sesuai dengan validitas keilmuan atau yang disebut *scientific validity* dan relevansi kebijakan atau *policy relevan*. Penjelasan yang disesuaikan menurut (Tjokrowinoto, 2003) bahwa validitas keilmuan merupakan pemenuhan pada tuntutan akan banyaknya sifat seperti generabilitas, universalitas, rasionalitas, dan replikabilitas. Sedangkan, pada relevansi kebijakan dalam pemenuhan tuntutan agar pada bidang ilmu administrasi publik secara kontekstual berujung lebih bermakna, dikarenakan berbagai respon dari konfigurasi baru yang saat ini berkembang. Pada perkembangan yang terjadi, metodologi dan teori pada administrasi publik lebih mengarah kepada resultan dari pada perkembangan realisti empiris atau tentang kejadian konkrit yang terjadi pada suatu waktu tertentu.

Substansi yang terjadi, adanya sifat realitas yang rumit dan dinamis dalam manajemen kebijakan, serta adanya proses pemikiran dalam memenuhi tuntutan yang berbeda akan legitimasi logis dan kepentingan strategi, merupakan faktor utama yang terjadi dalam sosok ilmu implementasi kebijakan. menjadi perbaikan dalam ilmu implementasi kebijakan sehingga tidak sama dengan kemajuan dalam ilmu-ilmu tertentu. Menurut (Tjokrowinoto, 2003) memberikan perspektif perkembangan ilmu eksakta yang lebih kumulatif. Bisa dikatakan, penemuan yang berbeda dari satu hipotesis pasti akan berubah menjadi titik awal utama untuk penemuan spekulasi selanjutnya. Sementara itu, perbaikan hipotesis implementasi kebijakan, sebagai komponen sosiologi, bersifat menolak. Intinya adalah bahwa teori lama sering menghadapi kritik, demistifikasi, dan pembatalan, yang pada akhirnya mengarah pada pengembangan teori baru sebagai kritik terhadap teori sebelumnya. Teori baru ini pun pada akhirnya akan mengalami siklus yang berulang hingga akhirnya akan melahirkan teori teori yang sesuai perkembangan zaman.

Selalu mendasarkan hasil dari pendekatan dan teori pada derivasi dari teori yang mendasarinya. Teori baru yang muncul dari perpaduan antara teori lama dan landasan

teori. Akibatnya, transisi dari satu teori ke teori berikutnya tidak hanya bersifat revolusioner, tetapi juga revolusioner secara paradigmatik, bahkan lebih dari perubahan teori yang pertama kali diajukan. Sifat aspek-aspek yang berubah secara fundamental atau meta-teori yang menjadi landasan fundamental untuk menghasilkan suatu teori itu sendiri merupakan contoh konsekuensi dari perubahan yang akan terjadi.

Hingga pada akhirnya perkembangan yang progresif, perkembangan yang terus-menerus untuk memperbaharui kualitas dan substansi hipotetis utama dan sekaligus menghubungkannya dengan membangun pilihan-pilihan lain yang berkelanjutan atau menciptakan kembali pilihan-pilihan, merupakan komponen kunci dalam perbaikan hipotesis manajemen kebijakan. Perkembangan teori administrasi publik ditandai dengan pepatah "tidak ada yang permanen kecuali untuk perubahan ini," yang merupakan cara yang lebih akurat dan tepat waktu untuk menggambarkan identitas akademik sebenarnya dari bidang ilmiah administrasi publik daripada pepatah "tidak ada yang permanen kecuali untuk perubahan ini." (Mindarti, 2016).

Pada perkembangan studi dalam ilmu administrasi publik dicapai dengan munculnya berbagai ragam pendekatan dan teori yang baru. Aneka pendekatan dan teori baru tersebut pada umumnya diambil berdasarkan studi ilmu administrasi publik yang sesuai dengan disiplin ilmu tersebut. Pada contohnya, keilmuan yang sering muncul adalah ilmu politik, sosiologi, ekonomi, manajemen, psikologi, ekonomi, dan lain lainnya. Misalnya, pada konsep efisiensi muncul dari bidang keilmuan ilmu ekonomi atau manajemen, konsep pemerataan atau keadilan yang berkaitan dengan bidang ilmu politik, pada konsep formal dan informal yang muncul dari ilmu sosiologi, konsep motivasi, sikap, dan perilaku yang muncul pada bidang ilmu psikologi. Hingga, sulit menentukan teori yang secara orisinal yakni teori administrasi publik.

Maka dari itu, menurut (Caiden, 2014) yang memberikan pernyataan bahwa *public administration has yet develop a systematic body of theory of its own. There are many theories in public administration.* Yang menjelaskan bahwa, studi administrasi publik belum memiliki sistematis pengembangan dalam serangkaian teorinya sendiri. Terdapat begitu banyaknya teori dalam administrasi publik, namun sangat sedikitnya teori umum tentang administrasi publik. Studi administrasi publik, dengan demikian maka lebih banyak perkembangan yang pada hakekatnya bercorak interdisipliner. Dengan adanya corak yang dimaksud, maka pada akhirnya ilmu administrasi publik memiliki banyak pandangan yang lebih tepat yang disebut sebagai ilmu terapan daripada sebagai ilmu murni.

Aneka ragam pendekatan yang tumbuh subur dalam studi administrasi publik, satu sama lain cenderung tidak saling menyatu, saling tumpang tindih, dan bahkan saling bertentangan. Menurut (Callahan, 2001) Pendekatan kelompok ortodoks dan pendekatan kelompok perspektif baru adalah dua kategori utama yang dapat digunakan untuk mengkategorikan berbagai pendekatan yang saat ini digunakan dalam studi administrasi publik. Hukum, sejarah, bagan organisasi, pendekatan komparatif, ekonomi, dan filosofis membentuk mayoritas kelompok pendekatan ortodoks. Sementara pendekatan psikologis, perilaku kelompok, teori sistem, analisis kekuatan, studi kasus, isu sentral, fiksi, dan pendekatan turbulensi merupakan mayoritas dari pendekatan yang diambil oleh kelompok perspektif baru.

Di luar pendekatan yang diidentifikasi oleh (Callahan, 2001) tersebut, Sebuah strategi baru telah muncul, dan baru-baru ini memiliki dampak yang signifikan. Yang terbaru, selain *development oriented approach* atau orientasi pembangunan, *new public management approach* atau manajemen publik baru, dan *development oriented approach* atau orientasi pembangunan, semuanya fokus pada tata kelola. Penggolongan berbagai pendekatan dalam kajian administrasi publik ibarat berdiri di tengah lingkaran yang dikelilingi oleh berbagai

pendekatan belajar administrasi publik adalah ilmu administrasi publik. Dalam hal ini, banyak pendekatan dari berbagai sudut pandang dan dengan materi pelajaran atau fokus studi yang berbeda. Banyak jalan menuju Roma, seperti kata pepatah lama. Setelah berkonsentrasi pada berbagai metodologi ini, diyakini bahwa siapa pun akan menyadari berbagai metodologi atau sudut pandang yang akan digunakan untuk melihat kekhasan manajemen kebijakan.

Tidak ada metodologi khusus yang dapat dipandang paling tepat dalam memahami isu-isu manajemen kebijakan. Masing-masing dari mereka telah memberikan kontribusi yang signifikan terhadap perkembangan teori administrasi publik dengan caranya sendiri yang unik. Dalam nada yang sama, ada keuntungan dan kerugian untuk setiap strategi. Akhirnya, studi tentang berbagai pendekatan ini akan memberi kita landasan akademik yang komprehensif untuk administrasi publik. Pada gilirannya akan lebih mudah untuk meningkatkan tingkat kepekaan akademik kita melalui basis penguasaan pengetahuan yang luas. Untuk dapat merespon secara kritis dan kreatif terhadap dinamika administrasi publik yang semakin kompleks, kedua unsur tersebut merupakan prasyarat mendasar yang harus ada. Hanya dengan batas skolastik dan kesadaran yang memadai, kepentingan legitimasi ilmiah dan relevansi strategi dari penyelidikan manajemen kebijakan dapat dipenuhi tanpa henti. khususnya untuk dapat menjawab tantangan dan kebutuhan akan kebangkitan kembali gerakan revolusioner dalam penciptaan paradigma dan teori administrasi publik terkini yang lebih relevan dengan konfigurasi baru tantangan dan permasalahan dunia nyata yang muncul di awal abad ke-21 dan di masa mendatang.

Dalam kajian administrasi publik, inventarisasi dan penjelasan berbagai pendekatan tidaklah eksklusif. Di sisi lain, lebih merupakan upaya untuk menutupi berbagai pendekatan terhadap permasalahan yang ada. Kemudahan administrasi publik dapat didekati dari berbagai perspektif dan dengan berbagai asumsi

merupakan aspek yang memperkaya lapangan. Selanjutnya disadari bahwa implementasi kebijakan merupakan persoalan yang berlapis-lapis dengan titik fokus pertimbangan yang sangat luas, seluas persoalan wilayah lokal yang dilayaninya (Mindarti, 2016).

Daftar Pustaka

- Caiden. (2014). *Administrative reform comes of age. In Administrative Reform Comes of Age*. De Gruyter.
- Callahan. (2001). Challenges of (dis) connectedness in the “big questions” methodologies in public administration. *Public Administration Review*, 61(4), 493–499.
- Darwin. (1993). Perceptual separation of simultaneous vowels: Within and across-formant grouping. *The Journal of the Acoustical Society of America*, 93(4), 3454–3467.
- Harmon, & Norris. (1986). *James Joyce: The Centennial Symposium*. University of Illinois Press.
- Marsudi, B. I. (2012). *Sistem Politik Indonesia Pemahaman Secara Teoritik dan Empirik*. PT Rajawali Pers.
- Mindarti, L. I. (2016). *Aneka Pendekatan dan Teori Dasar Administrasi Publik* (1st ed.). UB Press.
https://books.google.co.id/books?hl=id&lr=&id=YXFKDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA9&dq=Pengertian+Teori+Administrasi+Publik&ots=RG9LWAnWz-&sig=mOKECQp7CRRS8-mrq8PjQNv9NX8&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false
- Simon. (1989). On aggregate empirical studies relating population variables to economic development. *Population and Development Review*, 323–332.
- Tjokroamidjojo. (1982). *Pengantar Administrasi Pembangunan (Introduction of Development Administration)*. LP3ES.
- Tjokrowinoto. (2003). Distorsi Reformasi: Suatu Kajian Kritis Terhadap Proses Reformasi. *Jurnal Ketahanan Nasional*, 9(1), 1–17.
- Tumbel, G. (2023). *Teori Administrasi Publik* (M. S. Langi & S. Pratasik (eds.); 1st ed.). Lakeisha.
https://books.google.co.id/books?hl=id&lr=&id=CZ-vEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA1&dq=teori+administrasi+publik&ots=fOIcKUVXDM&sig=2l7dDDpWWgk3KwejeLalaeFuWIo&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false

Profil Penulis



Rudi Subiyakto

Penulis merupakan Dosen di Magister Administrasi Publik, Pascasarjana Universitas Maritim Raja Ali Haji. Penulis menyelesaikan Studi Sarjana (S1) Ilmu Administrasi Negara di FISIP Universitas Tidar Magelang pada Tahun 1998. Menyelesaikan Pendidikan Magister di FISIP Universitas Gadjah Mada Yogyakarta dengan Bidang Ilmu *Social Science* (Politik Lokal dan Otonomi Daerah) Lulus Tahun 2008, Melanjutkan Doktorat (S3) Administrasi Publik di Universitas Diponegoro Semarang Lulus Tahun 2019. Penulis memiliki bidang kepakaran pada *Public Policy, Disaster Policy and Management, Local Politics and Regional Autonomy*.

Email Penulis: rudisubiyaktodap2015@gmail.com

PERKEMBANGAN PARADIGMA ADMINISTRASI PUBLIK

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

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. 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. Awal abad 20 atau tahun 1906 muncul tokoh yang bernama John D. Rockefeller, pencetus dasar intelektual dan praktis pada administrasi *public* 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. 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. 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. 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 professional 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 Sekitat. 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. Denhardt dan Robert B. Denhardt. 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 mengusur 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, Budgeting*).

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 yang 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:

- a. Keberadaan *governance* melalui kolaborasi menciptakan perekonomian yang lebih baik dan pelayanan publik yang lebih baik.

- b. Meningkatnya kepuasan publik pada organisasi publik.
- c. Meningkatkan kinerja pendidikan di distrik sekolah.
- d. 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 politik 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 *public*.

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 perkerjaaannya 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 indepedensi, 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 rendahnua 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 Pamerintah 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 Pratik*. Malang: UB Press. Wilson, W. (1887). *The Study of Administration*. *Political Science Quarterly*, Vol. 2, No. 2, 197-222.

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. Beberapa penelitian yang telah dilakukan didanai oleh internal perguruan tinggi dan juga Kemenristek DIKTI.

Email Penulis: ratnarosmauli@gmail.com

DIMENSI-DIMENSI ADMINISTRASI PUBLIK

Abdul Jabbar, S.I.P., M.Si

Universitas Muhammadiyah Sidenreng Rappang

Istilah “Administrasi Publik”

Menurut Chandler dan Plano (1988: 29), Administrasi Publik adalah dimana sumberdaya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola keputusan keputusan dalam kebijakan publik. Kedua pengarang ini juga menjelaskan bahwa administrasi publik merupakan seni dan ilmu yang ditujukan untuk mengatur “*public affairs*” dan melaksanakan berbagai tugas yang telah ditetapkan. Dan sebagai suatu disiplin ilmu, administrasi *public* bertujuan untuk memecahkan masalah masalah publik melalui perbaikan perbaikan terutama di bidang organisasi, sumberdaya manusia dan keuangan.

McCurdy (1986) dalam survey literaturnya mengemukakan bahwa administrasi publik dapat dilihat sebagai suatu proses politik, yaitu sebagai salah satu metode memerintah suatu negara dan dapat juga dianggap sebagai cara yang prinsipil untuk melakukan berbagai fungsi negara. Dengan kata lain bahwa administrasi publik bukan hanya sekedar persoalan administratif tetapi juga persoalan politik.

Makna administrasi publik sangatlah bervariasi, bahkan ada yang mempresepsikan “*administration of public*”, ada yang mengatakan *administratioan for public*” bahkan ada yang mengatakan “*administration by public*”. Fesler

(1980), misalnya, mengemukakan bahwa "*the administration of governmental affairs*". Administrasi Publik menyangkut penyusunan dan pelaksanaan kebijaksanaan yang dilakukan oleh birokrasi dalam skala besar, dan untuk kepentingan publik.

Persepsi tentang Administrasi Publik sangatlah bervariasi. Variasi ini dapat dilihat dari pendapat-pendapat yang dikutip oleh Stillman II (1990) sebagai berikut:

1. Menurut Dimock, Dimock, & Fox, Administrasi merupakan produk barang-barang dan jasa yang direncanakan untuk melayani kebutuhan masyarakat ekonomi, atau serupa dengan business tetapi khusus dalam menghasilkan barang dan pelayanan publik.
2. Barton & Chapple melihat administrasi publik sebagai "*the work of government*" atau pekerjaan yang dilakukan pemerintah. Definisi ini menekankan aspek keterlibatan personnel dalam memberikan pelayanan publik.
3. Nigro & Nigro mengemukakan bahwa administrasi publik adalah usaha kerjasama kelompok dalam suatu lingkungan publik, yang mencakup ketiga cabang yaitu yudikatif, legislatif dan eksekutif; mempunyai suatu peranan penting dalam memformulasikan kebijakan publik sehingga menjadi bagian dari proses politik; sangat berbeda dengan cara-cara yang ditempuh oleh administrasi swasta, dan berkaitan erat dengan beberapa kelompok swastadan individu dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat. Definisi ini lebih menekankan proses kelembagaan yang melibatkan usaha kerjasama kelompok sebagai kegiatan publik yang berbeda dari kegiatan swasta.
4. Nicholas Henry memberi batasan bahwa administrasi publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktek, dengan tujuan mempromosikan pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah, dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan sosial. administrasi

publik berusaha melembagakan praktek-praktek manajemen agar sesuai dengan efektifitas, efisiensi, dan pemenuhan kebutuhan masyarakat secara lebih baik. Dengan demikian, definisi ini melihat administrasi publik sebagai kombinasi teori dan praktek yang mencampuri proses manajemen dengan pencapaian nilai-nilai normatif dalam masyarakat.

Safritz dan Russel (1997: 5 – 41) mendefinisikan administrasi publik berdasarkan empat kategori yaitu sebagai berikut:

1. Definisi berdasarkan kategori politik melihat administrasi publik sebagai “what government doing” (apa yang dikerjakan pemerintah) baik langsung maupun tidak langsung, sebagai suatu tahapan siklus pembuatan kebijakan publik, implementasi kepentingan publik, dan sebagai kegiatan yang dilakukan kolektif karena tidak dapat dilakukan secara individual.
2. Definisi berdasarkan kategori legal/hukum, melihat administrasi publik sebagai penerapan hukum (*law in action*), sebagai regulasi, sebagai kegiatan pemberian sesuatu dari penguasa kepada rakyatnya, dan sebagai bentuk “pencurian” dari pihak yang kaya untuk ke pihak yang miskin, dimana pihak yang dirugikan harus tunduk menaatinya.
3. Definisi berdasarkan kategori manajerial, administrasi publik adalah fungsi eksekutif dalam pemerintahan, sebagai bentuk spesialisasi dalam manajemen (bagaimana mencapai hasil melalui orang lain).
4. Definisi berdasarkan kategori mata pencaharian, administrasi publik adalah suatu bentuk profesi (okupasi) mulai dari tukang sapu sampai ahli operasi otak di sektor publik.

Dari semua batasan diatas, ada beberapa makna penting yang harus diingat karena berkenaan dengan hakekat administrasi publik yaitu:

1. Bidang tersebut lebih berkaitan dengan dunia eksekutif, meskipun juga berkaitan dengan dunia legislatif dan yudikatif;
2. Bidang tersebut berkenaan dengan formulasi dan implementasi kebijakan publik;
3. bidang tersebut juga berkaitan dengan masalah manusiawi;
4. Meskipun bidang tersebut hampir mirip dengan administrasi swasta, tapi overlapping dengan administrasi swasta.
5. Bidang tersebut diarahkan untuk menghasilkan *public goods* dan services; dan
6. Bidang ini memiliki aspek teoritis dan praktis.

Ruang Lingkup

Buku yang ditulis oleh Nicholas Henry (1995) memberikan beberapa ruang lingkup yang dapat dilihat dari topik-topik yang dibahas (selain perkembangan administrasi publik itu sendiri), antara lain:

1. Organisasi publik, yang pada prinsipnya berkenaan dengan model-model organisasi dan perilaku birokrasi,
2. Manajemen publik yaitu berkenaan dengan sistem dan ilmu manajemen, evaluasi program dan produktivitas, anggaran publik dan manajemen sumberdaya manusia.
3. Implementasi yaitu menyangkut pendekatan terhadap kebijakan publik dan implementasinya, privatisasi, administrasi antar pemerintahan dan etika birokrasi.

Aspek atau dimensi strategis yang dibicarakan dalam administrasi publik atau yang paling menentukan dinamika administrasi publik adalah (1) manajemen faktor internal dan eksternal, (2) pengaturan struktur organisasi agar kewenangan dan struktur tanggung jawab, termasuk perilakunya sesuai kondisi dan tuntutan lingkungan, (3) respons secara benar terhadap

kebutuhan, kepentingan dan aspirasi masyarakat dalam pembuatan keputusan atau kebijakan publik, (4) pengaturan moral dan etika melalui kode etik agar semua penggunaan kemampuan, kompetensi dan profesi tidak disalahgunakan untuk kepentingan di luar kepentingan publik, (5) pengenalan karakteristik lingkungan dimana administrasi publik itu beroperasi, baik dalam konteks hubungan antara lembaga negara, lembaga swasta, masyarakat dan lingkungan lain seperti lingkungan politik, ekonomi, sosial dan budaya, dan (6) akuntabilitas kinerja yaitu suatu janji kepada publik yang harus dipenuhi atau ditepati dan dapat dipertanggungjawabkan melalui berbagai kegiatan pelayanan atau pemberian barang-barang publik.

Dengan kata lain, ruang lingkup suatu administrasi publik meliputi dimensi-dimensi strategis berikut:

1. Dimensi Kebijakan
2. Dimensi Organisasi
3. Dimensi Manajemen
4. Dimensi Moral dan Etika
5. Dimensi Lingkungan
6. Dimensi Akuntabilitas Kinerja

Dimensi-Dimensi Administrasi Publik

Administrasi publik memiliki cakupan yang sangat luas dan kompleks dan tergantung dari perkembangan kebutuhan dan dinamika permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat. Nicholas Henry dalam Keban (2008) menjelaskan cakupan dari administrasi publik yang meliputi: (1) organisasi publik, yang pada prinsipnya berkenaan dengan model organisasi dan perilaku birokrasi; (2) manajemen publik, berkenaan dengan sistem, evaluasi, anggaran dan manajemen sumber daya manusia; dan (3) implementasi, berkenaan dengan kebijakan publik, privatisasi, hubungan antar pemerintah dan etika birokrasi. Shafritz dan Russell (1997) mengupas cakupan administrasi publik dengan lebih detail melalui

berbagai unsur-unsur, seperti: (a) lingkungan politik dan budaya; (b) penerapan lanjutan reinventing government; (c) hubungan antar lembaga pemerintahan, (d) perkembangan teori manajemen dan organisasi; (e) perilaku organisasi; (f) menajerialisme dan manajemen kinerja; (g) manajemen strategis sektor publik; (h) kepemimpinan dan akuntabilitas; (i) manajemen personalia dan hubungan kerja; (j) keadilan sosial; (k) manajemen keuangan; (l) auditing, akunting dan evaluasi; (m) penghargaan dan etika (Shafritz, 1997). Keban menyederhanakan cakupan administrasi publik yang sangat luas dalam 6 (enam) dimensi strategis administrasi publik, dimana masing-masing dimensi sangat menentukan dalam pencapaian tujuan (Keban, 2008). Bahkan apabila satu unsur tidak berfungsi dengan baik maka akan mengganggu unsur-unsur lainnya. Ke-enam dimensi administrasi publik tersebut adalah:

Dimensi Kebijakan

Dimensi kebijakan berkenaan dengan keputusan tentang apa yang harus dikerjakan. Untuk memproses sebuah keputusan yang efektif, dibutuhkan serangkaian prinsip-prinsip seperti rasionalitas dan politis. *Output* dari proses tersebut dapat berupa keputusan tentang alternatif terbaik yang siap untuk diimplementasikan.

Karena kebijakan ini adalah kebijakan publik, maka yang ditekankan disini adalah masalah, kebutuhan dan aspirasi publik yaitu aspirasi masyarakat yang seharusnya dilayani. Dimensi kebijakan sangat berperan dalam menekan bentuk-bentuk kesalahan atau eror. untuk menghindarkan berbagai kesalahan, diperlukan suatu latihan atau pendidikan khusus, dan moral yang baik bagi para birokrat kunci dan para analis kebijakan yang ada.

Hogwood dan Gun (lihat Turner & Hulme, 1997: 59) pernah membeberkan serangkaian definisi atau pengertian tentang kebijakan (*policy*) yang menunjukkan makna berbeda-beda. Policy dapat diartikan sebagai label bagi suatu bidang kegiatan seperti kebijakan ekonomi, kebijakan industri, kebijakan ketertiban dan hukum;

dapat diartikan sebagai suatu ekspresi mengenai tujuan umum atau kondisi yang diinginkan; dapat pula diartikan sebagai usulan atau proposal khusus; dapat dilihat sebagai keputusan pemerintah; dapat pula dilihat sebagai program; sebagai *output*; sebagai *outcome*; bisa juga diartikan sebagai teori atau model; dan dapat diartikan sebagai proses seperti penetapan tujuan.

Tuner dan Hulme melihat *policy* sebagai proses yang meliputi proses proses pembuatan kebijakan dan pelaksanaannya. Mungkin lebih populer jika dikatakan bahwa kebijakan merupakan suatu keputusan (lihat Shafritz dan Russell, 1997) dan sifatnya hierarkis mulai dari tingkat yang paling tinggi (*top level*) sampai pada tingkat bawah (*street level*).

Menurut buku kamus Administrasi Publik (Chandler dan Plano, 1988: 108) *kebijakan publik* adalah pemanfaatan yang strategis terhadap terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Sedangkan Shafritz dan Russell (1997) memberikan definisi kebijakan publik yang paling mudah diingat dan mungkin paling praktis yaitu “whatever a government decides to do or not to do”. Dan Peterson (2003: 1003) berpendapat bahwa kebijakan publik secara umum dilihat sebagai aksi dalam menghadapi masalah, dengan mengarahkan perhatian terhadap “siapa mendapat apa, kapan dan bagaimana”. Pada umumnya, bentuk kebijakan dapat dibedakan atas *regulatory*, *redistributive*, *distributive*, *constituent*. Sedangkan menurut J.Q Wilson sebagaimana dikutip Peterson (2003) tipe kebijakan terdiri atas “*majoritarian*”, “*client*”, “*entrepreneurial*”, dan “*interest group*”.

Prinsip-prinsip kebijakan publik meliputi tahap-tahap kebijakan, analisis kebijakan, implementasi kebijakan, monitoring dan evaluasi. Dalam rangka memecahkan masalah ada beberapa tahap penting antara lain (lihat Dunn, 1994), penetapan agenda kebijakan (*agenda setting*), formulasi kebijakan (*policy formulation*), adopsi kebijakan (*policy adoption*), implementasi kebijakan (*policy implementation*), dan penilaian kebijakan (*policy*

assessment). Sejalan dengan tahap tahap yang telah ditentukan di atas, maka berikut ini akan dijelaskan proses analisis kebijakan yang dibedakan atas penstrukturan masalah atau diidentifikasi masalah, identifikasi alternatif, seleksi alternatif, dan pengusulan alternatif terbaik untuk diimplementasikan. Implementasi berkenaan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan pada realisasi program (Gordon, 1986). Dalam hal ini, administrator mengaur cara untuk mengorganisir, menginterpretasikan dan menerapkan kebijakan yang telah di seleksi. Di dalam proses monitoring ini dilakukan penguatan langsung kelapangan dan hasil-hasil sementara untuk dinilai tingkat efisiensi dan efektivitasnya. Evaluasi digunakan untuk mempelajari hasil yang diperoleh dalam suatu program untuk dikaitkan dengan pelaksanaannya, mengendalikan tingkah laku dari orang-orang yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan program, dan mempengaruhi respons dari mereka yang berada diluar lingkungan politik.

Dimensi Manajemen

Dimensi manajemen berkenaan dengan bagaimana menerapkan prinsip-prinsip manajemen untuk mengimplementasikan kebijakan publik. Dimensi ini memusatkan perhatian pada bagaimana melaksanakan apa yang telah diputuskan melalui prinsip-prinsip tertentu yaitu prinsip manajemen. Dimensi ini menekankan implementasi berupa penerapan metode, teknik, model dan cara mencapai tujuan secara efisien dan efektif.

Manajemen diartikan dengan sangat variatif oleh para ahli, yang didasarkan pada latar belakang pendidikan, pengalaman, atau perspektif yang dianut. Menurut Shafritz dan Russell (1997: 20) manajemen didefinisikan tidak hanya menunjukkan proses pencapaian tujuan tetapi juga sekelompok orang yang bertanggungjawab menjalankan proses tersebut. Donovan dan Jackson (1991: 11 – 12) melihat manajemen sebagai suatu aktivitas yang dilaksanakan pada tingkatan organisasi

tertentu, sebagai serangkaian keterampilan, dan serangkaian tugas.

J. Steven Ott, Alber C. Hyde dan Jay M. Shafritz berpendapat bahwa pada tahun 1990an, manajemen publik mengalami transisi dengan beberapa isu menantang. Isu-isu ini telah menantang sekolah atau perguruan tinggi yang mengajarkan manajemen publik atau administrasi untuk menghasilkan calon manajer publik yang profesional yang kualitas tinggi, dan penataan sistem manajemen yang lebih baik.

Perkembangan manajemen publik paling tidak dipengaruhi oleh tiga pandangan yaitu manajemen normatif, manajemen deskriptif, dan manajemen publik.

1. Manajemen Normatif

Pendekatan manajemen normatif melihat manajemen sebagai suatu proses penyelesaian tugas atau pencapaian tujuan. Aliran ini mudah dikenal melalui rumusan fungsi-fungsi manajemen bisnis sebagaimana pernah ditiru oleh POSDCORB. Beberapa fungsi yang bersifat universal, dirinci sebagai berikut:

- a. *Planing*.
- b. *Organizing*
- c. *Staffing*
- d. *Coordinating*
- e. *Motivating*
- f. *Controlling*

2. Manajemen Deskriptif

Pendekatan manajemen deskriptif dapat diamati dari karya H. Mintzberg (1973). Mintzberg memberikan fungsi-fungsi yang biasa dilakukan oleh seorang manajer ditempat kerjanya. Menurut Mintzberg, fungsi manajemen yang benar-benar dijalankan terdiri atas kegiatan-kegiatan personal, interaktif, administratif dan teknis

3. Manajemen Publik

Woodrow Wilson – penulis “*The Study of Administration*” di tahun 1887 (lihat Wilson dalam Shafritz dan Hyde, 1997) merupakan pionernya. Di dalam tulisannya, Wilson mendesak agar ilmu administrasi publik segera mengarahkan perhatiannya pada orientasi yang di anut oleh dunia bisnis (*more businesslike*), perbaikan kualitas personel dalam tubuh pemerintah, aspek organisasi dan metode-metode pemerintahan.

Warna manajemen publik dapat terlihat pada masing-masing paradigma. Misalnya dalam *paradigma pertama*, pemerintah diajak mengembangkan sistem rekrutmen pegawai, ujian pegawai negeri, klasifikasi jabatan, promosi, disiplin dan pensiun secara lebih baik. *Paradigma kedua*, dikembangkan prinsip manajemen yang diklaim sebagai prinsip-prinsip universal yang paling dikenal sebagai POSDCORB, yang merupakan karya Luther Gullick dan Lyndall Urwick ditahun 1937. Prinsip-prinsip ini kemudian diserang oleh Herbert Simon dalam karyanya “*Administrative Behavior*” yang melihat administrasi publik sekaligus manajemen publik sebagai kegiatan politik, atau lebih merupakan bagian dari ilmu politik. ini adalah inti dari *Paradigma Keempat*, pada paradigma ini pengetahuan, teknik dan metode serta kemampuan manajerial terusdikembangkan dan dipelajari diperguruan tinggi sebagai suatu disiplin ilmu.

Dimensi Organisasi

Dimensi organisasi berkenaan dengan siapa atau kelompok mana yang harus mengimplementasikan atau mengerjakan apa yang telah diputuskan. Aspek pertama yang ditekankan adalah pembagian tugas, fungsi dan tanggungjawab dalam bekerja baik secara vertikal maupun horizontal.

Aspek kedua yang tidak kalah penting adalah apakah pihak yang mengerjakan tugas tersebut mampu atau memiliki kompetensi yang memadai dalam mengerjakan

suatu tugas, dengan kemampuan dalam mengerjakan tugas tersebut. Disamping itu ada aspek lain yaitu merebaknya gejala “parkinson” atau “*raising pyramid*”, suatu gejala yang pernah populer sekali di tahun 1957 oleh V. Northcote Parkinson (lihat Chandler & Plano, 1988: 148).

Aspek lain yang sering muncul adalah apakah ada upaya yang berkesinambungan untuk menilai efektivitas dari organisasi publik yang ada, termasuk unit-unit kerja yang ada didalamnya, berikut ketetapan struktur dan hierarki yang dibuat.

Dwight Waldo yang tertarik dengan struktur mendefinisikan organisasi sebagai struktur otoritas dan hubungan personal dalam suatu sistem administrasi, sementara Chester Barnard yang cenderung melihat organisasi sebagai suatu sistem, mendefinidikannya sebagai suatu sistem aktifitas yang terkoordinasikan secara sadar, atau sistem kekuatan dua orang lebih, dan Philip Selznick mendefinisikannya sebagai suatu ekspresi struktural dari kegiatan rasional (lihat Harmon & Mayer, 1986: 18).

Suaru Organisasi sering diberi nama “sistim sosial” dimana orang-orang yang didalamnya arus taat terhadap berbagai norma yang telah disepakati sehingga nilai yang dikejar bersama (tujuan) dapat tercapai. Begitu pentingnya struktur organisasi maka teori organisasi seringkali dilihat sebagai suatu disiplin yang mempelajari struktur dan design organisasi, baik dalam aspek deskripsi maupun preskripsi.

Di dalam teori organisasi, terdapat beberapa pola atau “*blue print*” yang berkembang (lihat: Limerick dan Cunnington, 1993). Dalam *blueprint* pertama kita mengenal nama besar Adam Smith, Henry Fayol, F.Taylor, L.Urwick dan L.Gulick, H.L gantt, dsb. Mereka merancang suatu organisasi yang berorientasi kepada efisiensi tinggi dengan mengajukan sistim otoritas dan kendali yang sangat hierarkis dengan rentang kendali yang sangat sempit.

Dalam *blueprint* kedua, Dapat dilihat tentang adanya pergeseran pandangan tentang manusia dan organisasi. Manusia telah dilihat sebagai makhluk sosial yang dapat membentuk sendiri kelompok-kelompok informal sesuai dengan keinginannya, dan ingin bekerja pada kondisi kerja yang menyenangkan.

Dalam *blueprint* ketiga, organisasi dilihat sebagai suatu sistem, dimana diasumsikan bahwa didalamnya terdapat 5 unsur. Dalam blue print ini dipersoalkan dua sistem organisasi yang dikenal dengan “mechanistic system” dan “organic system”.

Muncul *blueprint* keempat atau paradigma baru yang mengarahkan perhatiannya kepada realitas dan kebutuhan pada ahir dekade abad kedua puluh. Karya K.E.Weick dan J.D. Orton pada tahun 1990an tentang “loosely coupled organizations” dimana organisasi-organisasi didalamnya membentuk pasanga-pasangan unit kerja (*loose coupling within organization*) dan membentuk pasangan kerja dengan organisasi lain (*loose coupling between organization*) yang responsif antara yang satu dengan lainnya, dan saling kolaboratif.

Perubahan paradigma dalam organisasi juga dapat dilihat dari kacamata yang lain, yaitu yang diwarnai oleh paradigma birokrasi dan oleh post birokrasi. Banyak yang kritikan yang dilontarkan kepada pemikiran weber tetapi ada juga yang setuju dengan pemikirannya (lihat Robbins, 1990: 308 – 328). Meskipun demikian, kelebihan yang dilihat meliputi antara lain bahwa bentuk ini akan berjalan secara efisien pada organisasi yang berskala besar seperti rumah sakit, militer, sekolah dsb.

Gaebler dan Osborne (1992), dan Osborne dan Plastrik (1997) mengungkapkan terjadinya pergeseran paradigma dari birokrasi weber ke paradigma baru yaitu *reinventing goverment*, atau dalam bahasa Barzeslay (1993) disebut paradigma “*post buracratic*”.

Dimensi Etika

Dimensi etika dianalogikan dengan sistem sensor didalam administrasi publik. Dimensi ini dapat berpengaruh pada

dimensi-dimensi lain, dan sangat mempengaruhi tercapai tidaknya tujuan administrasi publik pada umumnya, dan tujuan organisasi publik pada khususnya. Karena itu dimensi ini dianggap sebagai dimensi strategis dalam administrasi publik.

John A. Rohr (1989: 60) yang mendasarkan pendapatnya pada buku *Morality and Administration in Democratic Government* karya Paul Appleby, menyatakan bahwa diskresi administrasi menjadi “*starting point*” bagi masalah moral atau etika dalam dunia administrasi publik.

Upaya perbaikan moralitas dalam kebijakan, organisasi dan manajemen sangat potensial dalam membantu penghematan biaya baik dalam pelayanan publik maupun pembangunan. Berbagai bentuk tindakan amoral diantara para administrator dan pejabat publik yang hanya menguntungkan mereka dan kroni-kroninya, telah merugikan negara selama beberapa dasawarsa, dan membuat perekonomian negara bertambah terpuruk dengan beban utang yang semakin membengkak.

Dalam dunia administrasi publik atau pelayanan publik, etika diartikan sebagai filsafat dan: “*professional standards*” (kode etik), atau “*right rules of conduct*” (aturan berperilaku yang benar) yang seharusnya dipatuhi oleh pemberi pelayanan publik atau administrator publik (lihat Denhardt, 1988).

Menurut *The Public Administration Dictionary* (Chandler & Plano, 1988: 17), etika didefinisikan sebagai cabang filsafat yang berkenaan dengan nilai-nilai yang berhubungan dengan perilaku manusia, dalam kaitannya dengan benar atau salah suatu perbuatan, dan baik atau buruk motif dan tujuan dari perbuatan tersebut (lihat Chandler & Plano, 1988:17).

Menurut Chandler dan Plano (1988) dalam etika terdapat empat aliran yaitu, *Empirical theory*, berpendapat bahwa etika diturunkan dari pengalaman manusia dan persetujuan umum. *Rational theory* melihat bahwa baik atau buruk sangat tergantung dari alasan dan logika yang melatarbelakangi suatu perbuatan, bukan

pengalaman. Intuitive theory berargumen bahwa etika tidak harus berasal dari pengalaman dan logika, tetapi diri manusia secara ilmiah memiliki pemahaman tentang apa yang benar dan salah, baik atau buruk. Relevation theory berpendapat bahwayang benar atau yang salah berasal dari kekuasaan diatas manusia yaitu tuhan sendiri.

Aplikasi etika dan moral dalam praktek dapat dilihat dari kode etik yang dimiliki oleh administrator publik. Kehadiran kode etik lebih berfungsi sebagai kontrol langsung sikap dan perilaku dalam bekerja diatur secara lengkap melalui aturan atau tata tertib yang ada.

Kode etik tidak hanya sekedar ada, tetapi juga diimplementasikan dalam bekerja, dinilai tingkat implementasinya melalui mekanisme monitoring, kemudian dievaluasi, dan diupayakan perbaikan melalui konsensus. Komitmen terhadap perbaikan etika ini perlu ditunjukkan, agar masyarakat publik semakin yakin bahwa pemerintah sungguh-sungguh akuntabel.

Dimensi Lingkungan

Pentingnya pengaruh lingkungan tersebut mulai disadari sejak munculnya konsep dan teori tentang ekologi administrasi atau ekologi organisasi, atau sejak teridentifikasinya konsep “sistem terbuka” oleh F.E.Emery (robbins, 1991) yang mengakui adanya interaksi antara suatu organisasi dengan lingkungan.

Ketika pembangunan dinegara berkembang dimulai, administrasi publik merupakan salah satu doktrin penting moderenisasi. Banyak pakar memberi reaksi negatif terhadap pemaksaan model administrasi publik barat ke negara sedang berkembang karena situasi dan kondisi di negara sedang berkembang dangat berbeda dengan dunia barat. Yang disarankan oleh para pakar adalah adaptasi administrasi publik sesuai dengan situasi dan kondisi di negara sedang berkembang.

Dewasa ini kesadaran akan peran yang dimainkan oleh lingkungan semakin tinggi, dan kesadaran untuk melakukan adaptasi atau menghadapi lingkungan yang dinamis juga mulai meningkat. Banyak pihak mulai

mempelajari hal ini dan menyusun strategi yang lebih sesuai menuju kesuksesan.

Lingkungan diartikan sebagai semua faktor yang berada diluar organisasi, atau semua yang diluar batas organisasi. Lingkungan ini mencakup lingkungan umum yang mempengaruhi organisasi secara tidak langsung (ekonomi, politik, dll). Lingkungan khusus yang memiliki pengaruh yang terasa secara langsung (pelanggan, pemasok, dll.) (lihat Robbins, 1991: 206) . Ruang lingkup yang lain disingkat dalam bentuk akronim PEST. yaitu politik, ekonomi, sosial, dan teknologi. Menurut Katz dan Kahn (1978), lingkungan organisasi terdiri atas 5 aspek yang harus selalu dimonitor dan direspon agar selalu efektif, yaitu nilai-nilai masyarakat, lingkungan politik, lingkungan ekonomi, lingkungan informasi, dan lingkungan fisik.

Dalam perkembangan administrasi publik terdapat dua paradigma umum tentang hubungan antara organisasi dengan lingkungan. Paradigma pertama dikenal dengan nama “sistem tertutup” (*closed system*) dan kedua adalah “sistem terbuka” (*open system*).

Sistem tertutup menggambarkan interaksi yang terbatas dari suatu organisasi terhadap lingkungannya, dan apa yang dikerjakan organisasi tersebut hampir tidak tergantung kepada lingkungannya. Karena itu, perkembangan organisasi tidak tergantung kepada lingkungannya. Sebaliknya sistem terbuka menggambarkan interaksi yang begitu intensif antara suatu organisasi dengan lingkungannya, sehingga apa yang dikerjakan organisasi tersebut sangat didikte oleh lingkungannya. Sistem terbuka juga selalu melihat eksistensi dan perkembangan suatu organisasi dalam kaitannya dengan sistem lingkungan yang ada disekitarnya.

Suatu organisasi hanya dapat bertahan hidup sepanjang ia mampu melakukan penyesuaian diri dengan lingkungannya dalam berbagai bentuk yaitu perubahan strategi, struktur dan budaya kerja. Michael T. Hannan dan John Freeman (1997), dalam perspektif adaptasi,

mereka mengemukakan bahwa submit-submit organisasi, manajer dan koalisi dominan melakukan scanning terhadap lingkungan untuk mendapatkan informasi tentang peluang, ancaman, merumuskan respons strategis, dan melakukan penyesuaian struktur organisasi secara tepat.

Hubungan antara lingkungan dengan perubahan struktur juga dapat dilihat dari tulisan Stephen P. Robbins (1990: 230-232). Robbins mengga,barkan bahwa dalam menghadapi lingkungan yang bersifat sangat tidak menentu, organisasi akan mengatur strukturnya lebih kompleks yaitu menciptakan unit-unit yang lebih khusus dalam jumlah yang lebih besar dan mengaplikasikan lebih banyak spesialisasi.

Dalam buku manajemen strategis lain diungkapkan bahwa organisasi dalam merespons perubahan lingkungannya menggunakan strategi sesuai hierarki organisasi, misalnya pada tingkat corporate atau organisasi secara keseluruhan, tingkat business atau divisi atau departemen, pada tingkat fungsional (lihat Peter & Certo, 1990).

Dari uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa untuk bertahan hidup, atau bahkan berkembang, kualitas respons terhadap lingkungan dalam bentuk perubahan strategi, struktur dan budaya sangat menentukan. Para manajer organisasi harus menyadarinya dan berperan besar dalam melakukan penyesuaian tersebut.

Dimensi Kinerja

Istilah “kinerja” merupakan terjemahan dari *performance* yang sering diartikan oleh para cendekiawan sebagai “penampilan”, “unjuk kerja”, atau “prestasi”. Dalam administrasi publik, kinerja mulai dituntut untuk diukur sejak Woodrow Willson menekankan efisiensi dalam desain sistem administrasi, dan sejak F.W Taylor mendorong pegawai bekerja efisien.

Bernardin dan Russel (1993: 379) mengartikan kinerja sebagai "...the record of outcomes produced on a specified job function or activity during a specified time period...". Di Indonesia, kinerja seorang pegawai negeri sipil lebih dikaitkan dengan "pelaksanaan pekerjaan" sebagaimana tercantum dalam surat edaran BAKN, No. 02/SE/1980, tertanggal 11 Februari 1980) ketimbang hasil pekerjaan. Sementara itu Swanson membagi kinerja atas tiga tingkatan yaitu yaitu kinerja organisasi, kinerja proses, dan kinerja individu.

Gerakan *Reveinting Government* menuntuk agar kinerja tidak lagi diukur dengan berapa besarnya *input* dan bagaimana prosedur yang ditempuh untuk mencapai *output* sebagaimana dianut selama ini, tetapi dengan mengutamakan hasil akhir yang benar-benar dirasakan pelanggan atau masyarakat (lihat Osborne & Gaebler, 1993).

Di Indonesia, pengukuran kinerja instansi pemerintah jarang dilakukan, sementara pengukuran kinerja pegawai masih didasarkan pada standard evaluasi yang lama dan sering menimbulkan masalah, yaitu melalui Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP3). Oleh karena itu, hasil penilaianpun kurang menggambarkan apakah seseorang telah memiliki tingkat kinerja tertentu. Dumbangan setiap individu terhadap pencapaian tujuan organisasi juga menjadi tidak jelas.

Dengan diberlakukannya UU Nomor 22 tahun 1999 atau otonomi daerah, adanya tuntutan reformasi melalui gerakan *reveinting governance* atau *good governance*, dan melihan kondisi standard evaluasi yang ada selama ini serata absennya upaya yang jelas untuk memperbaikinya, maka kebutuhan untuk membangun dimensi kinerja menjadi sangat mendesak.

Secara umum, parameter atau kriteria yang digunakan dalam menilai kinerja meliputi (1) kualitas, (2) kuantitas, (3) ketepatan waktu, (4) penghematan biaya, (5) kemandirian atau otonomi dalam bekerjadan (6) kerjasama (lihat Bernadin & Russel, 1993).

Penilaian kinerja secara populer lebih diartikan sebagai penilaian hasil kerja individu, dan bukan kelompok,, organisasi, atau proses sebagaimana disampaikan oleh Swanson dan Holton III (1999). Secara teoritis dan praktis, penilaian kinerja ini sangat erat kaitannya dengan *job delineation*. Artinya, suatu penilaian tidak dapat dilakukan jika masih terdapat ketidak jelasan tentang pekerjaan itu sendiri (Donovan dan Jackson, 1991: 329).

Menurut Locher dan Teel penilaian berguna untuk menentukan kompensasi, perbaikan kinerja, umpan balik, dokumentasi, promosi, pelatihan, mutasi, pemecatan, pemberhentian, penelitian kepegawaian dan perencanaan tenaga kerja. Hal serupa juga disampaikan oleh Siagian (1999) bahwa sistem penilaian kinerja yang baik akan sangat bermanfaat untuk berbagai kepentingan, seperti mendorong, peningkatan prestasi kerja, bahkan pengambilan keputusan dalam pemberian imbalan, kepentingan mutasi pegawai, penyusunan program pendidikan dan pelatihan, dan membantu pegawai dalam menentukan rencana karirnya.

Secara teoritis terdapat dua paradigma yang populer yaitu *paradigma manajemen normatif* dan *paradigma manajemen baru*. Dalam manajemen normatif terdapat 3 aliran yang mempunyai orientasi memandang pegawai secara berbeda (lihat Miles, 1975: 171 – 173). Aliran pertama adalah *manajemen klasik* yang memandang pegawai sebagai faktor produksi yang dapat dimanipulasi. Aliran kedua adalah *manajemen human relations* yang melihat pegawai sebagai makhluk sosial yang kebutuhan sosialnya perlu dipenuhi. Aliran ketiga adalah aliran *manajemen sumberdaya manusia* yang melihat aparat sebagai sumberdaya manusia yang harus yang harus dikembangkan untuk meningkatkan martabatnya dan pencapaian tujuan organisasi.

Dalam konteks Manajemen Publik Baru, penilaian kinerja harus dilihat sebagai upaya yang berkesinambungan dalam rangka memperbaiki kinerja organisasi publik. Penilaian harus ditunjukkan tidak hanya kepada cara yang ditempuh suatu lembaga pemerintah, tetapi juga pencapaian tujuan

lembaga pemerintahan yang didasarkan pada visi dan misi serta harapan masyarakat.

Prinsip penilaian kinerja dapat dipelajari dari tulisan Bernardine dan Russel (1999). Dalam membuat keputusan yang berkaitan dengan penilaian kinerja, terdapat 4 hal utama yang perlu diperhatikan, yaitu (a) aspek yang dinilai, (b) proses pengukuran, (c) penentuan pihak yang menilai, (d) penentuan pihak yang dinilai.

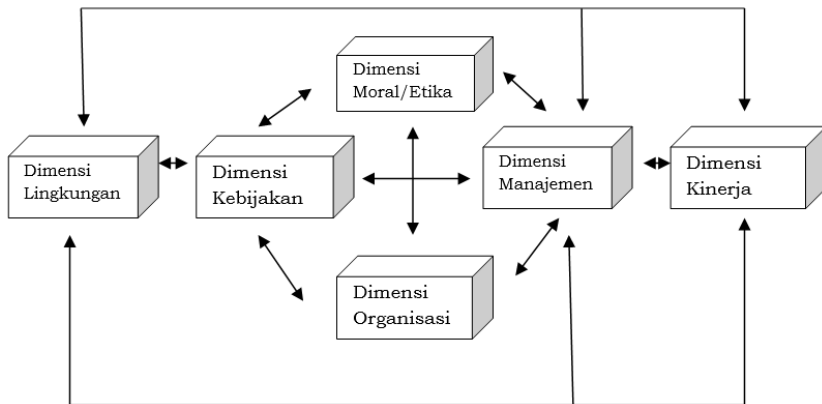
Didalam proses penilaian pengukuran kinerja terdapat beberapa pilihan yang harus dibuat, yaitu jenis skala pengukuran, jenis-jenis instrumen penilaian, pengawas tingkat kesalahan pencatatan untuk hambatan prestasi situasional, dan seluruh metode pengukuran skor.

Sehubungan dengan beberapa hal diatas, aspek lain yang perlu diperhatikan adalah unit analysisnya. Ditinjau dari unit analysisnya, penilaian kinerja dapat dibedakan atas *job performance* yang biasanya diukur langsung dari pegawai atau pejabatnya, *organizational performance* yang diukur dari kinerja organisasi secara keseluruhan, dan *Program Performance* yang menggambarkan kinerja program atau kebijakan.

Didalam suatu organisasi sebaiknya diperhatikan semua jenis kinerja tersebut, karena mereka saling terkait. Kerja individu terkait dengan kinerja organisasi dan program. Perhatian ini harus dilembagakan agar para anggota organisasi selalu memberi perhatian kepada ketiga jenis kinerja itu dan berupaya untuk menyumbangkannya.

Hubungan Dimensi-Dimensi Administrasi Publik

Lingkungan dapat mempengaruhi kinerja secara langsung tanpa melalui kebijakan, manajemen, organisasi, moral dan etika, seperti masuknya kebiasaan dan tradisi masyarakat, perubahan gaya hidup, perubahan harga dan nilai tukar, bencana alam, dsb., yang mempengaruhi kinerja organisasi publik karena menambah biaya dan kesulitan lebih tinggi.



Dari Gambar diatas dapat dilihat bahwa kelima dimensi yaitu lingkungan, kebijakan, organisasi, manajemen, dan etika sangat berpengaruh terhadap kinerja administrasi publik. Gambar tersebut menunjukkan apabila kinerja administrasi publik pada suatu saat buruk, maka dapat ditelusuri penyebabnya dari kelima dimensi tersebut atau kombinasi dari kelima dimensi tersebut. Hubungan-hubungan ini harus dilihat sebagai hubungan yang bersifat strategis karena kebanyakan masalah kinerja birokrasi yang muncul di dalam tubuh administrasi publi justru berakar atau berasal dari sini.

Keenam dimensi strategis administrasi publik yang telah diidentifikasi diatas patut mendapat perhatian khusus. Setia dimensi memberikan kontribusi yang sangat signifikan dalam menentukan sehat tidaknya sistem administrasi publik.

Pembangunan di bidang administrasi publik bagi Indonesia merupakan hal yang mutlak diperlukan saat ini. Perbaikan dalam dimensi-dimensi strategis administrasi publik harus didasarkan atas masalah, kondisi dan situasi rill masyarakat Indonesia, bukan semata didasarkan atas model-model yang pernah diterapkan dalam negara maju.

Daftar Pustaka

- Denhardt, J. . and R. B. D. (2007). *The New Public Service: Serving, not Steering (Expanded E)*. New York: M. E. Sharpe.
- Dunn, W. N. (2004). *Public Policy Analysis: An Introduction (Third Edit)*. Upper Saddler River: N.J: Pearson Prentice-Hall.
- ElKaleh, E. and E. A. S. (2013). The Ethics of Islamic Leadership: A Cross-Cultural Approach for Public Administration. *Administrative Culture*, 14 (2), 188–211.
- Keban, Y. T. (2008). *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta: Penerbit Gava Media.
- Metcalfe, B. and Murfin, T. (2011). *Leadership, Social Development and Political Economy in the Middle East: An Introduction,*” in B. Metcalfe and F.Mimouni (eds) *Leadership Development in the Middle East*. Glos: Edward Elgar Publishing Limited.
- Rondinelli, D. . (2007). *Governments Serving People: The Changing Role of Public Administration in Democratic Governance, dalam Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens*. New York: United Nations: Economis and Social Affairs.
- Shafritz, J. . dan E. W. R. (1997). *Introducing Public Administration (Chapter 1)*. New York: Addison-Weasly Educational Publisher Inc.
- Syafei, Inu Kencana, D. (2000). *Ilmu Administrasi Publik*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Thoha, M. (2008). *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

Profil Penulis

Abdul Jabbar, S.I.P.,M.Si



Lahir di Pangkajene (Kab. Sidenreng Rappang, SulSel) 18 Agustus 1991. Menempuh dan menyelesaikan SD Negeri 4 Pangsid Tahun 2003, MTs Negeri Pangsid Tahun 2006, SMA Negeri 1 Pangsid Tahun 2009, S1 STISIP Muhammadiyah Rappang Tahun 2014 Prodi Ilmu Pemerintahan.

S2 UNHAS Tahun 2016 Prodi Administrasi Pembangunan. Sekarang sedang menyelesaikan Disertasi S3 di Prodi Administrasi Publik UNHAS Makassar.

Pengalaman Organisasi – Pernah sebagai Ketua BEM STISIP Muhammadiyah Rappang Tahun 2010 - 2011, Koorda BEM PTM Sulselbar, 2011 – 2012, Presidium Nasional BEM PTM Indonesia Timur Tahun 2012 - 2013, Ketua PC. IMM Sidrap Tahun 2013 - 2014, Sekretaris DPD IMM Sulawesi Selatan tahun 2014 - 2016, Ketua HIPMI PT Sidrap Tahun 2014 - 2017, Ketua DPW Pemuda LIRA Sulawesi Selatan Tahun 2014 – 2017, Ketua DPD KNPI Sidrap Tahun 2017 - 2020, , Ketua DPC Pemuda Tani HKTI Sidrap Tahun 2021 – 2026. Sekarang juga aktif sebagai pengurus dan anggota pada beberapa organisasi profesi seperti Asosiasi Dosen Indonesia (ADI) Cabang Sidrap, Asosiasi Ilmu Pemerintahan Perguruan Tinggi Muhammadiyah (AIPPTM), Asosiasi Dosen Ilmu Pemerintahan Seluruh Indonesia (ADIPSI), Kesatuan Program Studi Ilmu Pemerintahan Indonesia (KAPSIPI) dan Ikatan Cendikiawan Muslim Indonesia (ICMI) Orda Sidrap.

Pengalaman Kerja – Pernah sebagai Jurnalis Mitra TV Ajatappareng, Direktur FORMASI Institute, Direktur CV Indovisi Mitra Mandiri, Founder Jasa Layanan Sampah “Pappulung Aroppo” dan saat ini sebagai Dosen Tetap Yayasan Universitas Muhammadiyah Sidenreng Rappang.

Pengalaman penelitian – Dalam beberapa tahun terakhir memperoleh Hibah Penelitian antara lain dari KemendikbudRistek/Kemenristekdikti, dan internal Universitas Muhammadiyah Sidenreng Rappang. Selain itu secara aktif melakukan riset secara mandiri dan kolaboratif di Universitas Muhammadiyah Sidenreng Rappang. Dari hasil penelitian ini telah melahirkan tulisan dalam bentuk Article Jurnal dan Prosiding baik Nasional bereputasi, serta memperoleh beberapa HAKI.

Pengalaman dalam program-program pemberdayaan masyarakat diantaranya sebagai narasumber/pemateri di berbagai kegiatan baik di tingkat lokal, regional maupun nasional. Selain itu, aktif juga dalam membentuk dan mendampingi beberapa desa binaan dalam rangka meningkatkan perekonomian dan kesejahteraan masyarakat.

Selain menjadi Dosen tetap pada Universitas Muhammadiyah Sidenreng Rappang, saat ini penulis menjabat sebagai Ketua Program Studi Ilmu Pemerintahan Tahun 2019 - 2023.

Email: jbr.nyonk1@gmail.com

TEORI-TEORI DALAM ADMINISTRASI PUBLIK

Dr. Fitri Kurnianingsih, S.Sos., M.Si.
Universitas Maritim Raja Ali Haji

Pendahuluan

Teori Administrasi Publik merupakan penggabungan sejarah, teori organisasi, teori sosial, teori politik, dan studi yang berkaitan dengan fokus pada makna, struktur dan fungsi pelayanan publik dalam seluruh bentuknya. Dalam Administrasi publik mempunyai sejumlah teori. Administrasi publik ini telah diberikan arti lebih dari sekedar pengertian yang sederhana yaitu “ilmu urusan negara” administrasi publik memiliki peranan yang sangat besar dalam mencakup keseluruhan aspek dari lingkungan sosial, politik, budaya, dan hukum yang mempengaruhi pelaksanaan tugas dari lembaga negara. Suatu organisasi baik itu organisasi pemerintah maupun organisasi swasta, untuk mencapai suatu tujuan perlu adanya unsur-unsur yang mendukung jalannya operasional organisasi. Salah satu unsur yang menunjang berhasilnya tujuan tersebut adalah manusia yang merupakan sumber daya yang paling berharga dan terpenting yang ada dalam lingkungan organisasi. Budaya organisasi merupakan seperangkat nilai-nilai kepercayaan dan prinsip-prinsip yang dianut oleh suatu organisasi yang mendasari sistem manajemen yang berlaku didalamnya dan dijadikan pedoman perilaku bagi anggota organisasi.

Budaya organisasi yang kuat memberikan para pegawai suatu pemahaman yang jelas dari tugas-tugas yang diberikan oleh suatu organisasi, mempunyai pengaruh yang besar terhadap perilaku anggota-anggotanya. Apabila budaya organisasi ini telah dijiwai dan dipraktikkan dengan kuat oleh setiap pegawai dengan baik sebagai individu maupun sebagai satuan kerja didalam organisasi, maka apa yang diharapkan oleh pegawai maupun stakeholders akan terwujud. Dengan perilaku kerja yang sesuai dengan nilai-nilai yang berlaku, maka akan menimbulkan konsistensi yang tinggi terhadap organisasi, sehingga kinerja pegawai pada akhirnya akan meningkat dan hal ini berarti akan meningkatkan pula kinerja dari unit kerja dan pada gilirannya akan meningkatkan kinerja organisasi, sehingga organisasi akan dapat terus berkembang dan bertahan untuk waktu yang lama.

Metafora atau kiasan sebagai berikut *Public administration* adalah suatu species dalam lingkungan genus *administration*, dan *administration* ini termasuk dalam suatu keluarga yang kita sebut sebagai kegiatan yang kooperatif (*cooperative human action*)". Dalam hal ini, kata species dan genus ini diambil dari klasifikasi biologi, yaitu genus (jenis) datang yang pertama diikuti oleh sepecies (*keturunan*). Jadi yang menjadi "nenek moyang" administrasi publik (*species*) adalah administrasi (*genus*). Oleh karena itu, species lainnya mungkin dapat disebutkan administrasi niaga atau perusahaan (*business administration*), administrasi privat non-perusahaan niaga administrasi perkantoran, administrasi pembangunan, dan lain-lain (Waldo, 1968).

Pergeseran nomenklatur Administrasi Negara ke Administrasi Publik hingga saat ini masih menjadi perdebatan dikalangan akademisi yang belum mendapat titik temu seolah tampak Administrasi Negara versus Administrasi Publik". Hal ini banyak menimbulkan pertanyaan, tidak saja dikalangan akademisi, tetapi juga dikalangan mahasiswa, atau mungkin calon mahasiswa yang akan mengambil program studi administrasi Negara. Pergeseran tersebut memberikan implikasi yang luas.

Sehingga masing-masing program studi diberbagai universitas negeri dan swasta di Indonesia membuat pilihan namanya masing-masing, ada yang telah mengubah namanya menjadi Ilmu Administrasi Publik.

Memang sulit untuk mengatakan pengertian publik dan Negara adalah sama. Kata "publik" memang memperlihatkan masyarakat umum yang berarti bagian dari Negara. Namun, kata "publik" terasa begitu kontras dengan kata "swasta". Sementara itu, swasta sendiri masih merupakan bagian dari Negara misal saja. Badan Usaha Milik Swasta (BUMS) dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) keduanya masih merupakan bagian dari satu Negara sekalipun bukan milik Negara. Dalam beberapa pengertian, kata *administration* di Amerika Serikat sudah mengandung unsur Negara, seperti "Obama Administration" yang berarti Pemerintahan Barack Obama. Dengan begitu, maksud dari *public administration* itu sendiri sudah menyangkut Negara secara tersirat dan bersifat publik. secara khusus dapat dikatakan bahwa penamaan administrasi publik ini untuk membedakan dengan administrasi swasta privat *administration* yang kedua hal ini masih merupakan bagian dari Negara (*state*). Jadi, penamaan "administrasi publik" lebih kepada hal pengkhususan dalam administrasi Negara dan pembedaan dari administrasi publik. hal ini dikarenakan, baik swasta maupun publik adalah dua hal yang seharusnya hadir.

Pertanyaan yang lebih bersifat substantif, yaitu apakah yang menjadi motif atau pertimbangan menggeser nomenklatur administrasi Negara ke administrasi publik. pertanyaan ini dapat dipahami dalam konteks keterkaitan dengan lingkungan eksternal, yaitu tidak terlepas dari berubahnya kondisi yang semakin dinamis dan kompleks di awal abad ke-21 serta hal ini berimplikasi terhadap peran Negara. Setidaknya ada empat faktor yang menjadi sebab semakin menurunnya dominasi peran Negara, yaitu: (1) dinamika ekonomi, politik dan budaya yang membuat kemampuan pemerintah semakin terbatas untuk dapat memenuhi semua tuntutan masyarakat; (2) Globalisasi yang membutuhkan daya saing tinggi di

berbagai sektor menuntut makin dikurangnya peran Negara melalui debirokratisasi dan deregulasi (3) Tuntutan demokratisasi mendorong semakin banyak munculnya organisasi kemasyarakatan yang menuntut untuk dilibatkan dalam proses perumusan kebijakan dan implementasinya; dan (4) Munculnya fenomena hybrid organization yang merupakan perpaduan antara pemerintah dan bisnis .

Selain itu munculnya pendekatan manajemen pemerintahan yang berorientasi pasar. penurunan ini juga dikarenakan lembaga non-pemerintah mampu memberikan pelayanan publik secara lebih efisien dan efektif daripada lembaga pemerintah. Sehingga, terjadi pergeseran lokus, dari sebelumnya yang hanya lembaga pemerintah menjadi keterlibatan semua lembaga (termasuk swasta, dan LSM/NGO) dalam menjalankan fungsi pemerintah, baik dalam penyelenggaraan pelayanan publik. penetapan kebijakan, maupun pembangunan ekonomi, sosial dan sebagainya. Negara banyak menghadapi pesaing-pesaing baru yang setiap menjalankan fungsi Negara, terutama pelayanan publik, secara lebih efektif. Selain pelayanan publik, dalam bidang pembangunan ekonomi dan sosial. Negara juga harus menegosiasikan kepentingannya dengan aktor-aktor lain, yaitu pelaku bisnis dan kalangan civil society (masyarakat sipil).

Perubahan paradigma dari orientasi manajemen pemerintahan yang serba Negara menjadi berorientasi ke pasar (market). Pasar disini secara politik dapat dimaknai sebagai rakyat atau masyarakat (Thoha, 2002). fenomena menurunnya peran Negara ini merupakan arus balik dari sebagai too much state, dimana Negara pada pertengahan 1980-an terlalu banyak melakukan intervensi yang berujung jeratan utang luar negeri, krisis fiskal dan pemerintah yang selalu sentralisasi serta otoriter (Grindle, 1997).

Pengertian Administrasi Publik

Administrasi publik ialah salah satu dari ilmu sosial yang mengkaji sistem pengelolaan negara yang mengaitkan

dengan kebijakan, organisasi, manajemen, dan pelayanan. Administrasi publik selalu berhubungan dengan Legislatif, Yudikatif, dan Eksekutif. Selain itu, administrasi publik erat kaitannya dengan berbagai peraturan dan kebijakan yang berhubungan dengan publik, tujuan negara, administrasi pembangunan, dan etika yang mengatur penyelenggaraan negara dengan baik. Jika ditinjau secara tata bahasa, administrasi publik mempunyai dua kata penyusun, yaitu administrasi dan publik. Dengan demikian, administrasi bisa diartikan sebagai suatu kegiatan atau kerja sama sekelompok orang yang bertujuan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Sedangkan kata publik diartikan sebagai negara dan warga negara atau masyarakat. Dengan begitu, administrasi publik bisa kita artikan sebagai sebuah proses menjalankan keputusan atau kebijakan untuk kepentingan negara, warga negara, atau masyarakat. Perlu kita ketahui bersama bahwa administrasi publik seperti halnya dengan administrasi lainnya yang dilakukan dengan tujuan untuk kepentingan umum.

Sejarah Administrasi Publik

Pada dasarnya, administrasi publik sudah ada bersamaan dengan keberadaan sistem politik di suatu negara. Administrasi publik berfungsi untuk mencapai tujuan program yang ditentukan oleh pembuat kebijakan politik. Perkembangan ilmu administrasi publik dipengaruhi oleh berbagai disiplin ilmu lain, seperti ilmu politik, hukum, sosiologi, manajemen, ekonomi, dan lain-lain. Oleh karena itu, konsep administrasi publik sebagai suatu pemikiran yang dipelajari secara interdisiplin minimal mencakup aspek organisasi dan manajemen, politik, hukum (Henry, 1989).

Namun, administrasi publik berbeda dengan ilmu politik berdasarkan penekanannya pada struktur dan perilaku birokrasi serta metodologi yang digunakan. Administrasi publik juga berbeda dengan manajemen dalam arti bahwa teknik evaluasi yang digunakan oleh organisasi publik non-profit tidak sama dengan teknik evaluasi yang

digunakan oleh organisasi privat yang mengejar keuntungan. Studi tentang aktivitas administrasi publik dimulai dengan studi yang memakai pendekatan dari satu disiplin ilmu tertentu dan dengan memakai istilah lain, seperti istilah birokrasi (pemerintahan). Robert Presthus mengajukan periodisasi administrasi publik yang terdiri dari pendekatan institusional, struktural, dan keperilakuan.

Sedangkan administrasi publik dalam pada fase tiga periode, yakni periode awal, periode sesudah Perang Dunia Kedua, dan administrasi negara baru. Pendekatan lain dikemukakan oleh John C. Buechner yang periodisasinya terdiri dari pendekatan: tradisional, keperilakuan, desisional, dan ekologis. Pada bagian lain, Mufiz membahas pendekatan administrasi publik menurut pakar lain seperti menurut Maurice Spiers, yakni pendekatan: matematik, SDM, dan sumber daya umum. Kemudian, Thomas J. Davy yang memperkenalkan pendekatan: manajerial, psikologis, politis, dan sosiologis. Pendekatan yang lebih komprehensif dikemukakan oleh L.C.

Sharma, yakni pendekatan: proses administrasi, empiris, perilaku manusia, sistem sosial, matematik, dan teori keputusan. Pendekatan administrasi publik yang berkembang selama ini minimal mengikuti pendekatan Buechner (Mufiz, 1995). Pada abad ke-18 di Eropa Barat, sudah ada studi terhadap birokrasi pemerintahan ditinjau dari segi hukum dan politik, seperti yang dilakukan oleh de Gournay. Kemudian, pada abad ke-19, mulai dikembangkan pendekatan sosiologis dalam studi terhadap birokrasi pemerintahan, misalnya oleh H. Spencer dan de Play (Albrow, 1979: 17). Sedangkan studi tentang administrasi publik di Amerika Serikat baru dimulai pada akhir abad ke-19 yang dipelopori oleh Woodrow Wilson dalam tulisannya berjudul *The Study of Administration* pada tahun 1887. Sejak saat itu, administrasi publik mulai diakui sebagai spesialisasi baik sebagai sub-bidang dari ilmu politik maupun sebagai disiplin yang berdiri sendiri.

Paradigma Administrasi Publik

Administrasi publik (*public administration*) melibatkan berbagai bidang dan fungsi yang sangat kompleks. Hal ini membuat administrasi publik sulit dipahami dalam konteks koherensi internalnya secara teoritis. Untuk itu, Rosenbloom et al., dalam (Parwito, 2008) memadukan tiga aspek pendekatan yang digunakan dalam mengkaji definisi administrasi publik yang ditinjau dari aspek hukum, aspek politik, dan aspek managerialnya. Aspek hukum dalam administrasi publik berarti bahwa adanya penekanan tentang pentingnya fungsi yudikatif dari suatu negara guna mengimplementasikan ataupun menegakkan peraturan hukum sesuai hak-hak konstitusional yang berlaku di masyarakat (Peters & Pierre, 1998). Dalam implementasinya, aspek ini mewajibkan agar administrasi publik mematuhi peraturan perundang-undangan yang ada. Sumber dari aspek hukum dalam administrasi publik antara lain konstitusi, hukum administrasi negara, hingga yudisialisasi administrasi publik (Parwito, 2008).

Menurut Rosenbloom et al. meskipun aspek hukum menjadi dasar berjalannya administrasi publik yang idealnya dapat ditegakkan, namun dalam implementasinya justru aspek manajerial atau politis dari suatu institusi administrasi publik memang tidak jarang mengalami benturan atau bahkan berlawanan dengan substansi dari ketentuan aspek hukum itu sendiri. Dimana implementasi yang berlawanan itu pastinya akan membuat preferensi kebijakan tidak dapat diterima oleh masyarakat karena dinilai melanggar asas keadilan sosial, terlebih jika keputusan administrasi publik itu merugikan pemangku kepentingan (Parwito, 2008). Administrasi publik (*public administration*) dianggap sebagai suatu disiplin yang dipahami sebagai gabungan dari teori organisasi, ilmu manajemen, dan konsep kepentingan umum. Untuk itu diperlukan paradigma khusus dalam disiplin ini sebagai sketsa dalam upaya untuk menunjukkan bahwa gagasan administrasi publik sebagai bidang sintesis yang unik relatif baru. (Nicholas, 1975) memandang bahwa terdapat lima fase paradigma administrasi publik yang diuraikan sebagai berikut:

1. Paradigma 1: Dikotomi Politik/Administrasi (1900-1926)

Tolak ukur periode Paradigma 1 ini diilhami dengan penerbitan buku-buku yang ditulis oleh Frank J. Goodnow dan Leonard D. Menurut pandangan mereka di dalam konteks pemerintahan, antara Politik dan Administrasi terdapat adanya dua fungsi yang berbeda satu sama lain. Politik, dalam pandangan Goodnow harus dilakukan dengan kebijakan atau ekspresi kehendak negara, sementara administrasi berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan itu sendiri. Pemisahan kekuasaan disediakan atas dasar perbedaan cabang legislatif dengan cabang yudisial, dimana struktur pemerintahan negara perlu membentuk kebijakan, sedangkan cabang eksekutif mengelola kebijakan tersebut secara tidak memihak dan apolitis. Penekanan dalam Paradigma 1 adalah pada lokus dimana administrasi publik seharusnya diposisikan secara terpisah dan jelas (Henry, Nicholas, 1975).

2. Paradigma 2: Prinsip-Prinsip Administrasi (1927-1937)

Pada tahun 1927 sebuah buku berjudul "*Principles of Public Administration*" yang oleh ditulis F.W. Willough dit diterbitkan. Buku ini menjadi cikal bakal Paradigma 2 yang sekaligus menjadi rujukan di lapangan. Paradigma 2 memandang bahwa perlu adanya dorongan baru dari administrasi publik sehubungan dengan prinsip-prinsip ilmiah tertentu dalam sebuah kegiatan administrasi bahwa administrator akan menjadi ahli dalam pekerjaan mereka jika mereka belajar bagaimana menerapkan prinsip yang ada. Oleh karenanya, yang menjadi lokus administrasi publik dalam Paradigma 2 ini adalah penegakkan prinsip-prinsip dalam administrasi itu sendiri sesuai dengan "asas administrasi" yang menjadi dasar penyelidikan segala bidang akademik yang berkaitan dengannya (Henry, Nicholas, 1975).

3. Paradigma 3: Administrasi Publik sebagai Ilmu Politik (1950-1970)

Dalam fase Paradigma 3 ini administrasi publik masih berkomitmen untuk menjadi bagian dari departemen ilmu politik. Sebagai hasilnya, adanya pembaruan definisi lokus-birokrasi pemerintah, meskipun dalam prakteknya masih kehilangan fokus yang sesuai. Singkatnya, definisi fase ketiga ini sebagian besar merupakan latihan dalam membangun kembali hubungan antara administrasi publik dan ilmu politik. Tetapi konsekuensi dari Paradigma 3 ini adalah untuk "mendefinisikan" bidang administrasi publik, setidaknya dalam hal fokus analitis "keahlian" esensialnya (Henry, Nicholas, 1975).

4. Paradigma 4: Ilmu Administrasi Administrasi Publik (1956-1970)

Paradigma 4 muncul sebagai akibat adanya "penghinaan" yang ditampilkan dari sejumlah bidang ilmu politik yang memaksa administrasi publik mulai mencari alternatif. Meskipun Paradigma 4 muncul bersamaan dengan munculnya Paradigma 3 yang tidak pernah didukung secara luas oleh bidang ilmu politik, administrasi publik semakin berkembang dengan memperluas fokus analisisnya berdasarkan teori organisasi dan ilmu manajemen sebagai alternatif lain dalam administrasi publik. Akan tetapi, administrasi publik belum sepenuhnya memiliki identitas dan keunikannya sendiri dimana ini masih memberikan fokus saja, bukannya kejelasan tempat atau posisi. Sehingga Paradigma 4 memandang pentingnya keahlian dan spesialisasi khusus pada bidang administrasi publik, misalnya dalam pengaturan kelembagaan apa bahwa keahlian itu harus diterapkan dan seharusnya terdefinisi secara jelas (Henry, Nicholas, 1975).

5. Paradigma 5: Menuju Otonomi Kurikuler

Berbekal fokus paradigmatis teori organisasi dan ilmu manajemen, dan lokus paradigmatis kepentingan publik yang berkaitan dengan urusan publik, pada

akhirnya administrasi publik menjadi bidang tersendiri yang secara intelektual siap untuk membangun sebuah kurikulum pendidikan institusional otonom yang dapat mengembangkan keunikan epistemologis di lapangan. Beberapa kecenderungan yang muncul salah satunya ialah ketika pada rentang tahun 1970-1971, pendaftaran sarjana di bidang administrasi publik meningkat 36 persen, dan antara tahun 1971-1972 pendaftaran meningkat ke angka 50 persen. Kecenderungan lainnya ditandai dengan adanya keterlibatan administrasi publik secara institusional. Jika sebelumnya program administrasi publik masih dimasukkan dalam departemen ilmu politik maka dalam rentang tahun 1971-1973 bidang ini mulai berdiri sendiri. Dalam perkembangannya banyak berdiri sekolah administrasi publik atau urusan publik lebih dari dua kali lipat, dari 12 persen pada tahun 1971 menjadi 25 persen pada tahun 1972. Pemisahan administrasi publik sebagai bidang studi tersendiri menyumbang 23 persen dari 101 program pascasarjana yang disurvei pada tahun 1972-1973. Pada kurun waktu antara tahun 1970-1972. Namun sampai dengan tahun 1980-an administrasi publik belum dapat didefinisikan secara eksplisit, khususnya berkenaan dengan pertanyaan “untuk apa (itu ada)” dan “institusi di mana saja (itu berdiri/berlaku)”. Henry berpendapat bahwa adanya pematangan intelektual ini tidak boleh dibiarkan layu dimana bidang administrasi publik mulai menunjukkan identitas otonominya sendiri yang berkontribusi secara sosial, ekonomi, dan politik (Henry, Nicholas, 1975).

Kelima paradigma dalam administrasi publik sebagaimana dipaparkan oleh Nicholas Henry tersebut di atas, mengindikasikan adanya perjalanan yang tidak mudah bagi administrasi publik untuk dapat memiliki identitas otonominya sendiri, baik secara akademis maupun praktis di tingkat institusional. Sementara itu, memandang perlunya perspektif khusus sehubungan dengan paradigma yang ada dalam administrasi publik.

Oleh sebab itu dalam bukunya "*The New Public Service: Serving, Not Steering*" membagi tiga perspektif dalam administrasi publik menjadi 3 (tiga) yaitu; "*Old Public Administration* (OPA), *New Public Administration/Management* (NPM), dan *New Public Service* (NPS)".

1. *Old Public Administration*

Perspektif *Old Public Administration* atau administrasi negara model klasik muncul sebagai hasil dari tiga paradigma, yaitu; "paradigma dikotomi politik-administrasi, rational-model Herbert Simon dan teori pilihan publik (*public choice*).” Adapun karakteristik OPA menurut antara lain sebagai berikut:

- a. Berfokus pada penyediaan pelayanan publik dalam konteks organisasional atau badan resmi pemerintah.
- b. Memahami administrasi negara dan kebijakan publik sebagai penataan maupun implementasi dari kebijakan yang berfokus pada suatu metode terbaik, dimana keduanya dianggap sebagai tujuan yang bersifat politis.
- c. Administrator publik memegang peran terbatas pada perumusan kebijakan publik dan pemerintahan, dimana mereka hanya memiliki tugas serta tanggung-jawab untuk mengimplementasikan kebijakan publik.
- d. Administrator bertanggung-jawab kepada para pemimpin pejabat politik (*elected political leaders*) yang sudah terpilih secara demokratis (Shafritz & Hyde, 2016).

2. *New Public Administration/Management*

Perspektif ini pada awalnya muncul sebagai bentuk kritik terhadap beberapa organisasi sektor publik yang menimbulkan gerakan untuk melakukan reformasi manajemen di sektor publik tersebut. *New Public Management* telah berpengaruh terhadap proses perubahan organisasi secara komprehensif di

hampir seluruh sektor publik di dunia, dimana ini menekankan pada desentralisasi, devolusi serta modernisasi pemberian pelayanan publik (Overman, 1984) .

3. *New Public Service*

Munculnya perspektif *New Public Service* menurut (J. V. Denhardt & Denhardt, 2015) dilatarbelakangi oleh kritiknya terhadap pandangan Osborne dan Gaebler yang menyatakan bahwa organisasi pemerintah diumpamakan sebagai sebuah kapal, yang mana peran pemerintah di atas kapal itu hanya sebatas sebagai nahkoda yang mengemudikan laju kapal bukan yang mengayuhnya. Adapun urusan mengayuhnya diserahkan kepada organisasi di luar pemerintahan, seperti organisasi masyarakat sipil maupun privat sehingga mereduksi fungsi domestikasi pemerintah. Perspektif *New Public Service* dalam pandangan (Vinzant. Denhardt & Denhardt, 2015) seharusnya melupakan istilah siapa yang sebetulnya dianggap sebagai “pemilik kapal”, melainkan perlu adanya kewajiban bagi pemerintah untuk memfokuskan usahanya dalam melakukan pelayanan dan pemberdayaan terhadap masyarakat atau warga negara karena merekalah yang dianggap sebagai “tuan” atau “pemilik kapal”.

Berdasarkan uraian tentang perkembangan teori administrasi publik di atas, beberapa ahli kemudian mendefinisikannya ke dalam pernyataan yang berbeda. Menurut (Stein, Jay W., 1975) administrasi publik merupakan tindakan pemerintah dalam mengelola urusan publik atau bentuk implementasi dari kebijakan publik Adapun pemahaman lain tentang administrasi publik adalah administrasi pemerintahan yang dilakukan oleh aparat pemerintah untuk kepentingan masyarakat (Thoha, 2008). Batasan Administrasi Publik menurut para ahli mempunyai beberapa definisi. Menurut Herbert A Simon (1959: 3), *Administration can be defined as the activities of group cooperating to accomplish common goals.* Menurut Leonard D. White (1955), *Administration is a common process to all groups efforts, public or private, civil*

or military . Menurut Prajudi Atmosudirojo, Administrasi Publik adalah administrasi daripada negara sebagai suatu organisasi, dan administrasi yang mengejar tercapainya suatu tujuan-tujuan yang bersifat kenegaraan.

Menurut Marshall E. Dimock, Gladys O. Dimock dan Louis W. Koenig, Administrasi Publik merupakan suatu kegiatan pemerintah di dalam melaksanakan kekuasaan politiknya. Menurut Arifin Abdulrachman, Administrasi Publik merupakan ilmu yang mempelajari pelaksanaan dari politik negara. Menurut Dwight Waldo, Administrasi Publik adalah suatu manajemen dan organisasi daripada manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah. Menurut Edward H. Litchfield, Administrasi Publik merupakan studi mengenai bagaimana bermacam-macam badan pemerintahan diorganisir, diperlengkapi dengan tenaga-tenaganya, dibiayai, digerakkan dan dipimpin. Menurut George J. Gordon, Administrasi Publik dapat didefinisikan sebagai seluruh proses baik yang dilakukan suatu organisasi maupun perseorangan yang berkaitan dengan penerapan atau pelaksanaan hukum dan aturan yang dikeluarkan oleh badan eksekutif, badan legislatif, serta pengadilan (Meutia, 2017).

Pandangan Para Ahli Mengenai Teori Administrasi Publik

1. **Teori Weber;** Max Weber mengembangkan teori administrasi publik yang mengedepankan prinsip-prinsip rasionalitas dan hierarki dalam pengelolaan organisasi publik. Weber juga menjelaskan bahwa administrasi publik harus bisa membedakan antara kebijakan dan pelaksanaan, serta mengutamakan kepentingan publik daripada kepentingan individu atau kelompok. Weber juga mengemukakan prinsip spesialisasi dalam administrasi publik, di mana seseorang harus memiliki keahlian dan pengalaman yang relevan dalam bidang tugasnya. Selain itu, Weber juga mengedepankan prinsip impersonalitas dalam administrasi publik, di mana setiap pegawai publik haruslah bertindak secara netral dan obyektif

dalam menjalankan tugasnya, tanpa memihak atau berpihak pada pihak tertentu (Weber, 1947).

2. **Teori Taylor;** teori juga mempunyai kontribusi besar dalam mengembangkan teori administrasi publik. Taylor mengedepankan prinsip efisiensi dan produktivitas dalam pengelolaan organisasi publik. Menurut Taylor, administrasi publik haruslah mengutamakan analisis dan penentuan standar kerja yang jelas serta melakukan pengukuran kinerja secara teratur. Taylor juga mengembangkan prinsip perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), dan pengendalian (*controlling*) sebagai dasar pengelolaan administrasi publik yang efektif dan efisien (Frederickson et al., 2012).
3. **Teori Gulick;** Luther Gulick memperluas konsep tentang prinsip perencanaan, pengorganisasian, dan pengendalian yang dikembangkan oleh Taylor. Secara khusus, Gulick menekankan bahwa pengorganisasian berhubungan dengan pembagian dan koordinasi tugas, pengalokasian sumber daya, serta pengembangan dan pelaksanaan kebijakan. Selain itu, Gulick juga mengemukakan prinsip *span of control*, di mana manajer harus memiliki jumlah bawahan yang ideal agar dapat mengatur dan mengkoordinasi pekerjaan secara efektif (Gulick, 1965).
4. **Teori Simon;** Herbert Simon memperkenalkan konsep pengambilan keputusan rasional dalam administrasi publik. Menurut Simon, pengambilan keputusan yang baik harus didasarkan pada analisis yang cermat, evaluasi alternatif, dan pertimbangan atas konsekuensi dari setiap pilihan. Simon juga mengembangkan konsep *satisficing*, di mana sistem keputusan haruslah mencoba untuk mencapai hasil yang memuaskan, meskipun belum tentu menjadi hasil terbaik. Konsep *satisficing* ini kemudian dikembangkan oleh para ahli administrasi publik lainnya sebagai alternatif bagi konsep optimasi yang seringkali sulit tercapai dalam situasi yang kompleks dan berubah-ubah. Setiap teori ini memiliki

kontribusi besar dalam mengembangkan pemahaman dan praktik pengelolaan organisasi publik yang efektif dan efisien (Simon, 1955).

5. **Luther Gulick dan Lyndall Urwick;** Luther Gulick dan Lyndall Urwick mengembangkan teori POSDCORB. POSDCORB adalah singkatan dari planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting, dan budgeting. Teori ini menggambarkan langkah-langkah yang diperlukan dalam pengelolaan organisasi. Menurut Gulick dan Urwick, POSDCORB membantu mengoptimalkan efektivitas organisasi karena memungkinkan manajemen untuk merencanakan, mengorganisir, mengarahkan, mengkoordinasi, dan mengontrol kegiatan organisasi dalam tujuan pencapaian tujuan (L. H. Gulick & Urwick, 2004).
6. **Mary Parker Follett;** Mary Parker Follet mengembangkan teori Administrasi Integrasi. Menurut Follett, Administrasi Integrasi adalah sebuah pendekatan yang menekankan pentingnya kerja sama dan sinergi dalam organisasi. Follett menekankan pentingnya menggabungkan kepentingan individu dan organisasi secara keseluruhan. Untuk mencapai tujuan tersebut, manajemen harus berusaha untuk membangun tim yang solid, menjalin hubungan kerja yang baik dengan karyawan, serta meminimalkan konflik antara karyawan dan manajemen.
7. **Chester Barnard;** Chester Barnard mengembangkan teori Teori Organisasi sebagai Sistem Sosial. Menurut Barnard, organisasi adalah sistem sosial yang terdiri dari individu dengan kepentingan dan tujuan yang berbeda. Barnard mengatakan bahwa di dalam organisasi, kesuksesan tergantung pada kesediaan individu untuk bekerja sama dan memberikan kontribusi mereka. Oleh karena itu, manajemen harus berusaha untuk menciptakan kondisi yang memungkinkan individu untuk mencapai kepuasan pribadi dan memperjuangkan tujuan organisasi secara bersama-sama (Barnard, 1948).

Jenis Teori dalam Administrasi Publik

Administrasi publik mempunyai sejumlah teori. Kemudian (Bailey, 1964) mengidentifikasi bahwa administrasi publik adalah berkenaan dengan perkembangan empat jenis teori sebagai berikut.

1. Teori deskriptif; Teori ini memberikan penjelasan secara abstrak realitas administrasi negara, baik dalam bentuk konsep, proposisi atau hukum. Contoh adalah konsep hirarkhi dari organisasi formal. Konsep tersebut menjelaskan ciri umum dari organisasi formal. Konsep tersebut menjelaskan ciri umum dari organisasi formal, yaitu adanya penjenjangan dalam struktur organisasi. Konsep yang sederhana seperti hirarkhi ini bisa berkembang menjadi rumit, misalnya teori yang menjelaskan secara deskriptif multihirarkhi dalam mekanisme kerja organisasi publik kurang jelas dijelaskan sebagai orang yang berada dipucuk hirarkhi suatu organisasi dan secara eksklusif bekerja dalam struktur internal tersebut, karena disamping organisasi yang dipimpinnya, ia juga harus berhubungan dengan organisasi atau kelompok-kelompok sosial lain/politik lain yang juga memiliki hirarkhi sendiri. Dalam hal ini manajer suatu organisasi lebih cocok dijelaskan sebagai broker yang senantiasa harus bernegosiasi menjembatani kepentingan-kepentingan organisasi dengan kepentingan-kepentingan lain di luar organisasi yang dipimpinnya. Pada dasarnya teori deskriptif eksplanatif menjawab dua pertanyaan teori deskriptif, yaitu apa dan mengapa atau apa berhubungan dengan apa. Pertanyaan apa, menuntut jawaban deskriptif mengenai satu realitas tertentu. yang dijelaskan secara abstrak ke dalam satu konsep tertentu misalnya, hirarkhi organisasi formal, hirarkhi kebutuhan, organisasi formal, konflik peranan, ketidakjelasan peranan, semangat kerja dan lain-lain. Pertanyaan mengapa atau apa berhubungan dengan apa menuntut jawaban eksplanatif atau diagnostik

mengenai keterkaitan antara satu konsep abstrak tertentu dengan konsep abstrak lainnya. Misalnya konflik peranan berhubungan dengan tipe kegiatan, apakah departemental atau koordinatif, artinya kegiatan yang bersifat departemental (dilaksanakan hanya oleh satu departemen) cenderung kurang menimbulkan konflik peranan diantara pengambil keputusan dan pelaksana, dibanding jika kegiatan tersebut dilaksanakan secara koordinatif (melibatkan banyak departemen). Hubungan satu konsep dengan lainnya dapat lebih kompleks dari sekedar hubungan kausal antara dua variabel (variabel pengaruh dan variabel terpengaruh). Hubungan antar banyak variabel dapat bersifat timbal balik atau sistemik. Misalnya, Model keterkaitan ketidak-mampuan Administratif, yang menjelaskan secara abstrak lingkaran setan dari sejumlah banyak variabel baik yang bersifat internal maupun eksternal yang secara sistemik berhubungan dengan ketidakmampuan administratif.

2. Teori Normatif; Teori normatif, atau nilai-nilai yang menjadi tujuan bidang ini, alternatif keputusan yang seharusnya diambil oleh penyelenggara administrasi negara (praktisi) dan apa yang seharusnya dikaji dan dianjurkan kepada para pelaksana kebijakan. Teori normatif bertujuan menjelaskan situasi administrasi masa mendatang secara prospektif. Termasuk dalam teori ini adalah Utopi, misalnya masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila atau keluarga kecil yang bahagia dan sejahtera. Teori normatif juga dapat dikembangkan dengan merumuskan kriteria-kriteria normatif yang lebih spesifik, seperti efisiensi, efektivitas, responsibilitas, akuntabilitas, ekonomi, semangat kerja pegawai, desentralisasi, partisipasi, inovasi dan sebagainya. Teori normatif memberikan rekomendasi kearah mana suatu realitas harus dikembangkan atau perlu diubah dengan menawarkan kriteria-kriteria normatif tertentu. Permasalahan dalam teori normatif adalah bahwa kriteria-kriteria yang ditawarkan tidaklah selalu saling mendukung, akan tetapi dalam beberapa hal

saling bertentangan. Misalnya penekanan pada efisiensi dapat mengorbankan pemerataan penekanan pada sentralisasi juga dapat mengorbankan akuntabilitas dan inovasi (terutama dari bawah).

3. Teori Asumtif; Teori asumtif, pemahaman yang benar terhadap realitas seorang administrator, suatu teori yang tidak mengambil asumsi model setan maupun model birokrat. Teori asumtif menekankan pada prakondisi atau anggapan adanya suatu realitas sosial dibalik teori atau proposisi yang hendak dibangun. Teori X dan Y dari McGregor adalah salah satu contoh dari teori Asumtif. Dalam teori tersebut dikemukakan dua jenis asumsi yang berlawanan tentang sifat manusia. Teori X berasumsi bahwa pada dasarnya manusia bersifat malas dan senang menghindari pekerjaan jika memungkinkan. Sementara teori Y berasumsi sebaliknya, yaitu bahwa manusia memiliki kemauan untuk bekerja dan memiliki kemampuan untuk mengontrol dirinya dalam mengemban tanggung jawab yang dibebankan kepadanya.
4. Teori Instrumental; Teori instrumental, atau peningkatan teknik-teknik manajerial dalam rangka efisien dan efektivitas pencapaian tujuan negara. Pertanyaan pokok yang dijawab pada teori ini adalah bagaimana dan kapan. Teori Instrumental merupakan tindak lanjut (maka) dari proposisi jika karena. Misalnya jika sistem administrasi berlangsung secara begini dan begitu karena ini dan itu, jika desentralisasi dapat meningkatkan efektivitas birokrasi. Jika manusia dan institusinya sudah siap atau dapat disiapkan pada perubahan sistem administrasi ke arah desentralisasi yang lebih besar, maka strategi, teknik dan alat-alat apa yang dikembangkan untuk menunjangnya.

Penutup

Jika ditinjau secara tata bahasa, administrasi publik mempunyai dua kata penyusun, yaitu administrasi dan publik. Dengan demikian, administrasi bisa diartikan sebagai suatu kegiatan atau kerja sama sekelompok orang yang bertujuan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Sedangkan kata publik diartikan sebagai negara dan warga negara atau masyarakat. Dengan begitu, administrasi publik bisa kita artikan sebagai sebuah proses menjalankan keputusan atau kebijakan untuk kepentingan negara, warga negara, atau masyarakat. Administrasi publik ialah salah satu dari ilmu sosial yang mengkaji sistem pengelolaan negara yang mengaitkan dengan kebijakan, organisasi, manajemen, dan pelayanan. Perkembangan ilmu administrasi publik dipengaruhi oleh berbagai disiplin ilmu lain, seperti ilmu politik, hukum, sosiologi, manajemen, ekonomi, dan lain-lain. Namun, administrasi publik berbeda dengan ilmu politik berdasarkan penekanannya pada struktur dan perilaku birokrasi serta metodologi yang digunakan. Administrasi publik juga berbeda dengan manajemen dalam arti bahwa teknik evaluasi yang digunakan oleh organisasi publik non-profit tidak sama dengan teknik evaluasi yang digunakan oleh organisasi privat yang mengejar keuntungan.

Administrasi Publik menurut Chandler dan Plano Administrasi publik adalah proses dimana sumber daya personal publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola manage keputusan keputusan dalam kebijakan publik. Sdministrasi publik adalah kerja sama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas tugas pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan publik secara efisien dan efektif Menurut Nicholas dalam Harbani Pasolong Administrasi publik adalah suatu kombinasi suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktik. Dengan tujuan mempromosi pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah, serta juga mendorong kebijakan publik agar lebih tanggap

terhadap kebutuhan sosial. Administrasi publik, menurut Chandler dan Plano dalam Keban adalah proses dimana sumberdaya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola dalam keputusan-keputusan dalam kebijakan publik.

Sedangkan Keban menyatakan bahwa istilah Administrasi Publik menunjukkan bagaimana pemerintah berperan sebagai agen tunggal yang berkuasa atau sebagai regulator yang aktif dan selalu berinisiatif dalam mengatur atau mengambil langkah dan prakarsa, yang menurut mereka penting atau baik untuk masyarakat karena diasumsikan bahwa masyarakat adalah pihak yang pasif, kurang mampu, dan harus tunduk dan menerima apa saja yang diatur pemerintah Keban. Teori administrasi publik menurut teori (Weber, 1947) mengembangkan teori administrasi publik yang mengendapkan prinsip-prinsip rasionalitas dan hirarki dalam pengelolaan organisasi publik. Weber juga menjelaskan bahwa administrasi publik harus dapat membedakan antara kebijakan dan pelaksanaan, serta mengutamakan kepentingan publik daripada kepentingan individu atau kelompok.

Daftar Pustaka

- Denhardt, J. Vinzant., & Denhardt, R. B. (2015). *The new public service: serving, not steering*. Routledge.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). The New Public Service Revisited. *Public Administration Review*. <https://doi.org/10.1111/puar.12347>
- Grindle, M. S. (1997). *Getting good government: capacity building in the public sectors of developing countries*. Harvard Institute for International Development, Harvard University.
- Henry, C. (1989). *Microeconomics for public policy : helping the invisible hand*. Clarendon Press. <https://www.amazon.com/Microeconomics-Public-Policy-Helping-Invisible/dp/0198772882>
- Henry, Nicholas. (1975). Paradigms of Public Administration. *JSTOR Journal*.
- Meutia, I. F. (2017). *Reformasi administrasi publik*.
- Overman, S. (1984). Public Management: What's New and Different? In *Public Administration Review* (Vol. 44, Issue 3). JSTOR. <https://doi.org/10.2307/975494>
- Parwito. (2008). *Analisis Pendekatan Hukum Terhadap Keselarasan Antar Perundangan di Bidang Perpajakan*. Universitas Indonesia.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (1998). Governance Without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 223–243. <https://doi.org/10.1093/OXFORDJOURNALS.JPART.A024379>
- R.B., D. J. V. & D. (2004). *The New Public Service: Serving, Not Steering*. New York: M.E. Sharpe.
- Shafritz, J. M., & Hyde, A. C. (2016). *Classics of public administration*. Cengage Learning.
- Stein, Jay W. (1975). Introducing public administration. In *Teaching Political Science* (Vol. 3, Issue 1). <https://doi.org/10.1080/00922013.1975.11000035>

- Thoha, M. (2002). *Perilaku Organisasi*. PT Raja Grafindo Persada.
- Thoha, M. (2008). *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer* (1st ed.). Prenadamedia Gruop.
- Waldo, D. (1968). Public Administration in a Time of Revolutions. *Public Administration Review*, 28(4), 362.
<https://doi.org/10.2307/973517>

Profil Penulis



Dr. Fitri Kurnianingsih, S.Sos., M.Si.

Lahir di Tanjungsipinang pada 16 Maret 1987. Memulai perjalanan pendidikan tingginya mulai tingkat sarjana starata satu (S1) Sarjana Sosial (S.Sos) di Universitas Pasundan Bandung tahun 2004 dan Menyelesaikan pada tahun 2008. Kemudian lanjut studi S2 tahun 2008 dan menyelesaikan di tahun 2010 di Universitas yang sama dengan gelar Magister Sains (M.Si). Di kampus ini juga beliau melanjutkan studi Program Doktoralnya (Dr) yang di mulai tahun 2013 dan selesai pada tahun 2016. Keseluruhan bidang kajian studinya adalah linear di bidang Ilmu Administrasi Publik dan merupakan Doktor Termuda (usia 29) tahun di lingkungan tugasnya Universitas Maritim Raja Ali Haji. Di tahun 2022, mendapatkan penghargaan Dosen Terbaik Bidang Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Maritim Raja Ali Haji. Saat ini fokus dalam beberapa kajian strategis pada Manajemen Sektor Publik baik di tingkat regional, nasional dan internasional. Ikut mendirikan Pusat Kajian di Universitas Maritim Raja Ali Haji yang diberi nama Center For Maritime Policy And Governance Studies (CMPGS).

Email Penulis: Fitrikurnianingsih@umrah.ac.id

JENIS DAN FUNGSI TEORI ADMINISTRASI PUBLIK

Dr. Nirmala Afrianty Sahi.,S.Sos.,M.Si
Universitas Gorontalo

Pendahuluan

Administrasi publik adalah bidang yang berkaitan dengan manajemen dan pengelolaan organisasi publik, termasuk pemerintah dan lembaga-lembaga sektor publik lainnya. Teori administrasi publik adalah seperangkat konsep, prinsip, dan kerangka kerja yang digunakan untuk memahami dan menganalisis masalah dan tantangan yang terkait dengan administrasi publik. Berikut adalah beberapa jenis teori administrasi publik dan fungsinya:

1. Teori Birokrasi

Teori birokrasi dikembangkan oleh Max Weber dan merupakan salah satu teori administrasi publik yang paling terkenal. Teori ini menekankan pada hierarki, peraturan, prosedur, dan pembagian kerja yang efisien dalam organisasi publik. Fungsi teori birokrasi adalah memberikan landasan untuk memahami struktur, proses, dan karakteristik birokrasi publik, serta bagaimana birokrasi dapat beroperasi secara efektif.

2. Teori Sistem

Teori sistem melihat organisasi publik sebagai sistem yang kompleks, terdiri dari berbagai elemen yang saling berinteraksi. Fungsi teori sistem adalah

memahami hubungan antara berbagai komponen organisasi, seperti *input*, proses, *output*, dan umpan balik. Teori ini membantu dalam menganalisis bagaimana organisasi publik berfungsi, beradaptasi, dan menghasilkan dampak pada masyarakat.

3. Teori Kepemimpinan

Teori kepemimpinan berfokus pada peran dan karakteristik pemimpin dalam organisasi publik. Teori ini membantu dalam memahami bagaimana kepemimpinan yang efektif dapat mempengaruhi kinerja dan pencapaian tujuan organisasi. Fungsi teori kepemimpinan adalah memberikan panduan tentang bagaimana melatih, mengembangkan, dan memilih pemimpin yang tepat dalam konteks administrasi publik.

4. Teori Pengambilan Keputusan

Teori pengambilan keputusan melibatkan proses pengumpulan informasi, analisis, evaluasi, dan pemilihan alternatif tindakan. Teori ini membantu dalam memahami bagaimana keputusan dibuat dalam konteks administrasi publik dan faktor-faktor yang memengaruhi proses pengambilan keputusan. Fungsi teori pengambilan keputusan adalah memberikan kerangka kerja untuk meningkatkan kualitas keputusan dalam administrasi publik.

5. Teori Organisasi

Teori organisasi mempelajari struktur, desain, dan proses organisasi dalam administrasi publik. Fungsi teori organisasi adalah memberikan pemahaman tentang bagaimana organisasi publik dapat diorganisir dan diatur untuk mencapai tujuan yang ditetapkan. Teori ini juga membahas faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja organisasi dan bagaimana mengoptimalkan efisiensi dan efektivitas organisasi publik.

6. Teori Perubahan Organisasi

Teori perubahan organisasi membahas tentang bagaimana organisasi publik dapat beradaptasi dan menghadapi perubahan lingkungan yang kompleks.

Jenis-jenis Teori Administrasi Publik

Administrasi publik mempunyai sejumlah teori. Stephen K. Bailey Mengidentifikasi bahwa administrasi publik adalah berkenaan dengan Perkembangan empat jenis teori:

1. Teori deskriptif, terdiri dari deskripsi-deskripsi tentang struktur- struktur hirarkis dan hubungan-hubungan struktur tersebut dengan Beragam lingkungan tugasnya.
2. Teori normatif, terdiri dari thevaluegoals dari bidang Administrasi, yang harus dilakukan oleh para administrator publik (para Praktisi) dalam kerangka alternatif-alternatif keputusan mereka, dan yang Harus dipelajari dan direkomendasikan oleh para sarjana administrasi Publik kepada para praktisi dari aspek kebijakan.
3. Teori asuntif, suatu pemahaman yang kaku tentang realitas Manusia-manusia administratif, suatu teori yang mengasumsikan model Birokrasi publik yang bukan malaikat dan bukan pula setan.
4. Teori instrumental, penghalusan teknik-teknik manajemen yang Semakin meningkat untuk pelaksanaan tujuan-tujuan publik secara efisien Dan efektif. Teori deskriptif berfokus pada apa yang secara aktual dilakukan atau Telah dilakukan. Carlile & Christensen (2005) menjelaskan tiga langkah Pengembangan teori deskriptif yakni observasi, kategorisasi (klasifikasi) dan Asosiasi.
5. Peneliti mengobservasi fenomena empirik, mengukur apa yang Dilihatnya, dan menguraikannya dalam angka-angka atau kata-kata.

Kemudian, peneliti mengklasifikasi fenomena ke dalam kategori-kategori, dan Mencoba mencari asosiasi di antara kategori-kategori tersebut. Teori deskriptif dalam administrasi publik menyoroti aspek tatanan Struktural internal organisasi publik, seperti: pembagian kerja, hirarki otoritas, Uraian tugas, rentang kendali, jumlah pegawai, prosedur kerja, dan Sebagainya. Profesi administrasi publik di Indonesia sampai saat ini masih Berfokus pada persoalan deskriptif ini, yang nampak antara lain dari aktivitas Pemerintah yang masih berkisar pada penataan organisasi departemen, Pendelegasian kewenangan, tingkat gaji, pemekaran daerah, penataan Perangkat daerah, penyusunan dokumen perencanaan daerah, dan Sebagainya. Hal yang lebih unik adalah diterjemahkannya standar pelayanan Publik di organisasi pemerintah menjadi standar fasilitas jabatan. Standar Pelayanan publik dianalogikan dengan penyediaan kendaraan dinas pejabat, Standar luas ruangan pejabat beserta fasilitas perabotnya, dan hal-hal fisik Lainnya.

Disiplin Administrasi publik di Indonesia juga masih berfokus pada Studi deskriptif. Kebanyakan studi administrasi publik adalah berkenaan Dengan observasi empirik tentang aspek-aspek struktural organisasi publik, Akuntabilitas birokrasi, pemekaran daerah, pelayanan publik di daerah Pemekaran, penerimaan pegawai, tingkat gaji, mekanisme pertanggungjawaban kepala daerah, dsb. Hasil pengukuran empirik kemudian diklasifikasi ke dalam kategori-kategori, misalnya struktur mekanik dan organik, responsif Atau tidak responsif, dsb. Kategori-kategori dalam suatu fenomena tertentu Dicoba dihubungkan atau dicari asosiasinya dengan kategori-kategori pada Fenomena lainnya. Misalnya struktur dengan akuntabilitas, gaji dengan Disiplin, fasilitas jabatan dengan responsivitas, dsb. Lahirlah model-model Atau kerangka kerja atau tipologi.

Penelitian-penelitian administrasi publik di Indonesia masih berfokus pada pengembangan teori deskriptif seperti ini, yakni pengembangan pernyataan probabilistik tentang asosiasi antara Elemen struktural tertentu dengan elemen lainnya dalam organisasi publik. Teori

normatif berfokus pada apa yang harus dilakukan oleh para Praktisi dan yang harus dipelajari oleh para teoritis administrasi publik. Teori Normatif berbasis pada sebab-sebab dari suatu outcome, apa yang Menyebabkan suatu outcome, bukan sekedar apa yang berkorelasi dengan Outcome tersebut. Peneliti mengembangkan hipotesis kausalitas, mengujinya Pada situasi-situasi atau kondisi-kondisi lingkungan yang berbeda, guna Memastikan adanya hukum kausalitas di antara fenomena yang diobservasi.

Teori normatif berfokus pada pemahaman tentang perilaku apa yang Mengarah pada hasil apa dan mengapa, serta bagaimana hasil-hasil tersebut Dapat berbeda pada lingkungan yang berbeda. Bertolak dari pemahaman Tentang kausalitas tersebut maka teori normatif mencoba mengembangkan Tindakan-tindakan yang seharusnya dilakukan oleh para administrator/Manajer dan peneliti administrasi publik agar dapat mencapai hasil yang Diperlukan. Di Indonesia, teori normatif mulai diterapkan secara lebih nyata dalam Satu dekade terakhir. Penggunaan teknik statistika “pathanalysis” dan “SEM” Untuk menguji pernyataan-pernyataan hipotesis kausal mulai populer di Kalangan peneliti dalam sepuluh tahun terakhir. Hasil-hasil penelitian seperti Ini telah banyak direkomendasikan kepada pemerintah, dan pemerintah Merespons dengan mengembangkan standar-standar prosedural, standar Struktural, standar perilaku dan standar etis dalam pelaksanaan Pemerintahan.

Pemerintahan Gus Dur memelopori peningkatan tunjangan Jabatan struktural sebagai instrumen untuk memberantas korupsi, Pemerintahan Yudhoyono menerbitkan peraturan pemerintah tentang Kedudukan keuangan anggota DPR untuk memperbaiki kinerja legislatif, dan Terakhir ini merehabilitasi gedung DPR menurut hitungan standar luas Ruangan dan fasilitas untuk mendorong kinerja legislatif. Juga, pengisian Perangkat struktural kementerian yakni posisi Wakil Menteri dari unsur Pejabat karir sebagai instrumen struktural untuk memperbaiki kinerja kabinet.

Teori asumptif, apalagi teori instrumental, tentu dapat diterapkan untuk Mengobservasi dan memperbaiki administrasi publik di Indonesia saat ini. Namun demikian, dinamika profesi administrasi publik di Indonesia belum Menampakkan banyak realitas yang memerlukan penjelasan teori-teori Asumtif dan instrumental. Metode-metode manajemen publik baru yang Dikembangkan di negara-negara maju, dengan tujuan untuk mengefektifkan Dan mengefisienkan tujuan-tujuan publik, belum tepat diterapkan di Indonesia. *Downsizing, contracting-out*, kontrol administrasi yang longgar, Membiayai hasil dan bukan membiayai *input* dan proses, belum diterapkan Dan penelitian tentang hal tersebut praktis belum dapat dilakukan. Karena itu, Bidang kepedulian mendasar dari teori administrasi publik di Indonesia masih Berkisar pada struktur-struktur administrasi publik, proses-proses perilaku Administrasifbirokratik, dan interaksi antar organisasi publik.

Karakteristik Teori Administrasi Publik

Dalam berbagai pihak selalu mendefinisikan teori administrasi publik secara berbeda-beda, namun masih memiliki artian yang sama. Teori administrasi menjelaskan upaya-upaya untuk mendefinsikan fungsi universal yang dilakukan para pimpinan dan asas-asas yang menyusun praktik kepemimpinan yang baik. Penyumbang utama teori administrasi ialah seorang industrial prancis bernama Henry Fayol.

Menurut Charles A. Beard tidak ada sesuatu hal untuk abad modern sekarang ini yang lebih penting dari Administrasi. Kelangsungan hidup pemerintahan yang beradab itu sendiri akan sangat tergantung atas kemampuan kita untuk membina dan mengembangkan suatu administrasi yang mampu memecahkan masalah-masalah masyarakat modern. Sondang Siagian mendefinisikan administrasi sebagai “keseluruhan proses kerja sama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Bailey (dalam Darwin,1997) menjelaskan empat macam teori yang secara keseluruhan dapat memberikan kontribusi terhadap praktek administrasi negara, yaitu:

1. Teori Deskriptif Eksplanatif

Teori deskriptif-eksplanatif memberikan penjelasan secara abstrak realitas administrasi negara baik dalam bentuk konsep, proposisi, atau hukum (dalil). Misalnya, konsep hirarki dari organisasi formal. Konsep ini menjelaskan ciri umum dari organisasi formal yaitu adanya penjenjangan dalam struktur organisasi. Pada dasarnya teori deskriptif-eksplanatif menjawab dua pertanyaan dasar: apa dan mengapa (apa berhubungan dengan apa).

2. Teori Normatif

Teori normatif bertujuan menjelaskan situasi administrasi masa mendatang secara prospektif. Termasuk dalam teori ini adalah pernyataan atau penjelasan-penjelasan yang bersifat utopia yaitu suatu cita-cita yang sangat idealistis.

3. Teori normatif juga dapat dikembangkan dengan merumuskan kriteria-kriteria normatif yang lebih spesifik seperti efisiensi, efektivitas, responsivitas, akuntabilitas, demokrasi, dan sebagainya. Teori normatif memberikan rekomendasi ke arah mana suatu realitas harus dikembangkan atau perlu dirubah dengan menawarkan kriteria-kriteria normatif tertentu.

4. Persoalan dalam teori normatif adalah bahwa kriteria-kriteria normatif yang ditawarkan tidak selalu mendukung bahkan bisa saling bertentangan. Misalnya, penekanan yang terlalu tinggi pada efisiensi dapat mengorbankan pemerataan (equity). Sentralisasi yang berlebihan dapat menghambat atau membunuh nilai-nilai demokrasi seperti partisipasi, akuntabilitas publik, transparansi dan pemberdayaan masyarakat.

5. Kriteria-kriteria normatif dalam teori administrasi seringkali terkesan ambisius. Kontradiktif dan relatif (dibatasi ruang dan waktu). Namun teori normatif tetaplah penting karena kemajuan administrasi negara akan lebih terarah bila terlebih dahulu ditentukan kriteria yang tepat untuk mengukur kemajuan tersebut.

6. Teori Asumtif

Teori asumtif menekankan pada prakondisi atau anggapan adanya suatu realitas sosial dibalik teori atau proposisi yang hendak dibangun. Menurut Bailey teori administrasi lemah dalam menyatakan asumsi-asumsi dasar tentang sifat manusia dan institusi. Tanpa asumsi yang jelas membuat teori menjadi utopis atau ahistoris karena tidak jelas dasar berpijaknya.

Contoh teori asumtif dalam administrasi publik adalah Teori X dan Y dari Douglas McGregor. Teori ini mengemukakan dua jenis asumsi yang berlawanan tentang sifat manusia. Teori X berasumsi bahwa pada dasarnya manusia malas dan suka menghindari pekerjaan, sedang teori Y berasumsi bahwa manusia memiliki kemauan untuk bekerja dan memiliki kemampuan untuk mengemban tanggungjawab yang dibebankan kepadanya. Masing-masing asumsi ini mempunyai implikasi dalam pengembangan teori manajemen atau kepemimpinan dalam organisasi.

7. Teori Instrumental

Pertanyaan pokok yang dijawab dalam teori ini adalah 'bagaimana' dan 'kapan'. Teori instrumental merupakan tindak lanjut dari proposisi "jika – karena". Misalnya: Jika sistem administrasi berlangsung secara begini dan begitu, karena ini dan itu atau jika desentralisasi dapat meningkatkan efektivitas birokrasi, maka strategi, tehnik, alat apa yang dikembangkan untuk menunjangnya.

Penutup

Teori Administrasi Publik merupakan kerangka kerja yang penting dalam memahami dan mengelola organisasi publik. Melalui pemahaman yang baik tentang berbagai jenis teori administrasi publik, kita dapat mengidentifikasi prinsip-prinsip, karakteristik, serta fungsi dan manfaat yang terkait. Jenis-jenis teori administrasi publik yang telah dibahas termasuk teori birokrasi, teori sistem, teori kepemimpinan, teori pengambilan keputusan, dan teori organisasi. Setiap jenis teori memiliki peran dan kontribusi yang berbeda dalam pengelolaan administrasi publik. Teori birokrasi memberikan landasan untuk efisiensi, kepastian hukum, dan akuntabilitas. Teori sistem membantu memahami interaksi dan ketergantungan antar komponen dalam organisasi. Teori kepemimpinan berfokus pada peran pemimpin dalam mengarahkan organisasi dan membangun budaya yang kuat. Teori pengambilan keputusan membantu meningkatkan kualitas keputusan dengan pendekatan yang sistematis dan berdasarkan bukti. Terakhir, teori organisasi merancang struktur yang efisien dan efektif dalam administrasi publik.

Penerapan teori-teori ini memberikan manfaat dalam meningkatkan efektivitas, efisiensi, dan akuntabilitas dalam administrasi publik. Menerapkan teori administrasi publik juga membantu dalam menghadapi perubahan dan inovasi yang diperlukan, mempengaruhi kepemimpinan dan pengambilan keputusan yang lebih baik, serta menghadapi tantangan dalam era digital dan konteks global. Dalam penutup, penting untuk menggarisbawahi bahwa teori administrasi publik hanyalah alat atau kerangka kerja yang diperlukan untuk memahami dan memperbaiki praktik administrasi publik. Implementasi yang efektif memerlukan pemahaman mendalam tentang konteks dan situasi spesifik dalam administrasi publik, serta kemampuan untuk mengadaptasi prinsip-prinsip teori sesuai dengan kebutuhan dan tantangan yang dihadapi oleh organisasi publik.

Dengan memanfaatkan dan mengaplikasikan dengan bijak jenis-jenis teori administrasi publik, kita dapat meningkatkan kualitas pengelolaan administrasi publik, mewujudkan pelayanan publik yang lebih baik, dan memberikan dampak positif bagi masyarakat secara keseluruhan.

Daftar Pustaka

- Dwiyanto, A. (2022). Teori Administrasi Publik dan Penerapannya di Indonesia. UGM PRESS.
- Basuki, J. (2021). Tantangan Ilmu administrasi Publik: Paradigma baru Kepemimpinan Aparatur Negara. *PublicInspiration: Jurnal Administrasi Publik*, 6(2), 160-181.
- Hardiyansyah, H. (2018). Kualitas Pelayanan Publik: Konsep, Dimensi, Indikator dan Implementasinya. Gava Media.
- Hardi, W. (2020). *Collaborative Governance* Dalam Perspektif Administrasi Publik.
- Aneta, A. (2012). Perkembangan teori administrasi negara. *Jurnal Inovasi*, 9(01).

Profil Penulis



Dr. Nirmala Afrianty Sahi.,S.Sos.,M.Si

Lahir Di Gorontalo pada tanggal 23 April 1983, Ayah Alm. Abdurrahman Sahi dan ibu Nursiah Ahmad, S.Ag, menikah dengan Ichsan Adrias Male,S.H.MH dan telah dikaruniai 3 (tiga) orang anak yaitu Achsanul Wildhan Adrias Male, Athiyah Wahsyania Adrias Male, dan Athirah Wandhira Adrias Male. Menempuh Pendidikan Dasar di SDN I Luwoo Kecamatan Talaga tamat tahun 1995, selanjutnya melanjutkan ketingkat Pertama di MTs. Negeri Gorontalo dan tamat pada Tahun 1997, melanjutkan Studi di SMU Negeri I Telaga dan tamat pada Tahun 2001, pada tahun yang sama melanjutkan pendidikan tinggi strata satu (S1) di Universitas Gorontalo pada program studi Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik dan tamat pada tahun 2006, Pada Tahun 2009 melanjutkan Studi Strata Dua (S2) pada Universitas Sam Ratulangi Manado pada program studi Administrasi Pembangunan dan tamat pada tahun 2011, pada tahun 2016 melanjutkan studi strata tiga (S3) Pada Program Doktor Ilmu Administrasi di Pascasarjana Universitas Negeri Gorontalo.

Memulai Karir sebagai Dosen LB di Universitas Gorontalo pada tahun 2006, selanjutnya terangkat sebagai Dosen Tetap Yayasan DLP Gorontalo pada tahun 2009, menjabat sebagai Sekretaris Program Studi Ilmu Pemerintahan pada tahun 2007, menjabat Ketua Program Studi Ilmu Pemerintahan pada tahun 2009, menjabat sebagai Wakil Dekan FISIS-UG pada Tahun 2011 dan selanjutnya menjabat Dekan Pada FISIP-UG tahun 2014 dan selanjutnya diangkat sebagai Staf Khusus Yayasan Bidang Aset dan Kerjasama pada Tahun 2019 dan sekarang menjabat Kepala Unit PMB Universitas Gorontalo.

Aktif di berbagai Organisasi Sosial (Wire-g, Senat Mahasiswa, HMI, KAHMI, LPM, REI, HPMIG dan lain-lain, maupun Organisasi Bidang ilmu (IAPA,AAPA,KAPSIPI), CEEP, IPEMI, PPUMI, MUslimat NU, Konsultasn UMKM, KADIN, HIPMI), Penelitian Hibah Penelitian yang pernah diikuti yaitu pada Tahun 2018 Tentang Implementasi kebijakan program keluarga harapan dalam pemberdayaan masyarakat miskin di Kabupaten Bone Bolango.

Email Penulis: nirmalasahi@unigo.ac.id

PERKEMBANGAN TEORI ADMINISTRASI PUBLIK

Deby Chintia Hestirinia, S.Sos., M.Si
STISIPOL Candradimuka

Pendahuluan

Perkembangan administrasi publik dipengaruhi oleh kemajuan dalam studi tentang aktivitas administrasi menggunakan disiplin ilmu tertentu. Beberapa istilah yang digunakan dalam studi ini, seperti birokrasi, memainkan peran penting. Pada abad ke-18 di Eropa Barat, kajian tentang birokrasi pemerintahan mulai muncul, dengan fokus pada aspek hukum dan politik, seperti yang dilakukan oleh De Gournay. Pada abad ke-19, pendekatan sosiologis mulai dikembangkan dalam studi tentang birokrasi, contohnya oleh H. Spencer dan de Play (Albrow, 1970). Selanjutnya, studi tentang administrasi publik di Amerika Serikat dimulai pada abad ke-19, dipelopori oleh Woodrow Wilson dengan tulisannya yang berjudul "*The Study of Administration*" pada tahun 1887. Sejak saat itu, administrasi publik mulai diakui sebagai bidang spesialisasi, baik sebagai bagian dari ilmu politik maupun sebagai disiplin ilmu yang mandiri.

Pengertian Teori

Asal-usul kata "teori" dan maknanya berasal dari kata Yunani "*Qewpux*" yang berarti *theoria*, yang berarti melihat, memperhatikan, atau merenungkan. Secara lebih tegas Simon (1985:52) menjelaskan bahwa elemen kunci dari teori adalah bahwa: "*it abstracts a few characteristics*

of reality in an attempt to isolate and describe its central features." Teori merupakan kumpulan prinsip-prinsip terkait yang secara sistematis mempelajari suatu subjek. Tujuannya adalah menggabungkan pengetahuan yang signifikan untuk memberikan kerangka kerja yang kohesif. Teori adalah penyajian yang ringkas dari fakta-fakta dan sekumpulan asumsi logis dari mana hukum atau prinsip empiris dapat ditarik. Ini merupakan generalisasi yang berlaku dalam batas-batas yang ditentukan dan menjelaskan hubungan antara fakta-fakta. Pengembangan teori harus sejalan dengan pendekatan ilmiah untuk menganalisis dan memahami fenomena tertentu.

Teori merupakan perspektif yang digunakan oleh individu untuk memahami pengalaman dunia mereka (Halvorson, 2012). Teori terdiri dari kumpulan sistematis konsep-konsep yang saling terkait (representasi mental dari hal-hal yang dibentuk melalui generalisasi dari hal-hal khusus) dan prinsip-prinsip (generalisasi atau hipotesis yang diuji untuk keakuratannya dan tampak benar dalam mencerminkan atau menjelaskan realitas), yang memberikan kerangka atau ikatan yang menyatukan, membentuk suatu bidang pengetahuan yang signifikan. Data yang tersebar tidak menjadi informasi kecuali jika pengamat memiliki pengetahuan tentang teori yang dapat menjelaskan hubungan tersebut.

Teori dapat dianggap sebagai "paling tidak, sebuah klasifikasi, sekumpulan lubang merpati, sebuah lemari arsip di mana fakta dapat terakumulasi. Tidak ada yang lebih hilang daripada fakta yang longgar" (Hawking, 1996). Menurut Emory Cooper (Umar, 2004: 50), teori adalah kumpulan konsep, definisi, proposisi dan variabel yang dapat dihubungkan satu sama lain secara sistematis dan umum untuk menjelaskan dan meramalkan suatu fenomena tertentu (fakta-fakta). Selain itu, menurut Hoy & Miskel (dalam Sugiyono, 2010: 55), teori adalah sekumpulan konsep, asumsi, dan generalisasi yang dapat digunakan untuk mengungkapkan dan menjelaskan perilaku dalam berbagai organisasi.

Singkatnya, terdapat tiga alasan utama mengapa mempelajari teori administrasi publik penting. Pertama, teori memberikan fokus yang konsisten untuk memahami pengalaman yang dialami. Teori memberikan kriteria untuk menentukan apa yang relevan. Kedua, teori memungkinkan komunikasi yang efisien dan memfasilitasi interaksi dalam hubungan yang semakin kompleks dengan orang lain. Ketiga, teori memungkinkan kita untuk terus belajar tentang dunia kita, bahkan menantang kita dalam prosesnya. Namun, penting untuk diingat bahwa teori memiliki batasan menurut definisinya.

Administrasi Publik

Istilah 'publik' merujuk pada praktik administrasi dalam segmen masyarakat tertentu, yaitu sektor publik. Oleh karena itu, administrasi publik merujuk pada administrasi pemerintahan yang beroperasi dalam lingkup pemerintahan tertentu. Administrasi publik dapat dianggap sebagai mekanisme untuk melaksanakan kebijakan pemerintah. Administrasi publik terkait dengan studi tentang organisasi dan fungsi administrasi negara. Karena merupakan mekanisme untuk mengimplementasikan kebijakan pemerintah, studi administrasi publik harus fokus pada cara yang paling efisien untuk mengatur cabang eksekutif pemerintah, lembaga-lembaga yang terkait, dan prosedurnya (Akindele, 1995).

Menurut Chandler dan Plano (dalam Keban, 2014:3), Administrasi Publik dapat dijelaskan sebagai suatu proses di mana sumber daya dan personel yang terkait dengan sektor publik diatur dan dikoordinasikan untuk merumuskan, melaksanakan, dan mengelola keputusan-keputusan yang berkaitan dengan kebijakan publik. Kedua pengarang juga menyatakan bahwa administrasi publik merupakan kombinasi antara seni dan ilmu yang bertujuan untuk mengatur urusan-urusan publik serta menjalankan berbagai tugas yang telah ditetapkan.

Sementara itu, menurut Henry (dalam Keban, 2014:67) mengemukakan definisi administrasi publik bahwa:

“Administrasi Publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktik, dengan tujuan mempromosikan pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah, dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan sosial. Administrasi publik berusaha melembagakan praktek-praktek manajemen agar sesuai dengan efektivitas, efisiensi, dan pemenuhan secara lebih baik kebutuhan masyarakat.”

Selanjutnya Waldo (dalam Harbani Pasolong, 2017:9) mengartikan administrasi publik sebagai organisasi dan manajemen manusia dalam pemerintahan guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Selain itu, administrasi negara merupakan seni dan ilmu tentang manajemen yang dipergunakan untuk mengatur urusan-urusan negara. Selanjutnya David H. Rosenbloom (dalam Harbani Pasolong, 2017:9) menunjukkan bahwa administrasi publik merupakan pemanfaatan teori-teori dan proses-proses manajemen, politik, dan hukum untuk memenuhi keinginan pemerintah di bidang legislatif, eksekutif, dalam rangka fungsi-fungsi pengaturan dan pelayanan terhadap masyarakat secara keseluruhan atau sebagian.

Adapun definisi administrasi publik menurut Felix A. Nigro dan Lyoyd G. Nigro (dalam Harbani Pasolong, 2017:9) yaitu sebagai berikut:

1. Administrasi publik ialah sebuah kerjasama kelompok dalam lingkungan pemerintahan.
2. Administrasi publik merupakan hubungan di antara pembagian kekuasaan pemerintahan yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif.
3. Administrasi publik berperan dalam proses politik di antaranya yaitu menyusun dan merumuskan kebijaksanaan pemerintah.
4. Administrasi publik berkaitan erat dalam kegiatan penyajian pelayanan kepada warga masyarakatnya.
5. Adminsitasi publik berbeda dengan administrasi peseorangan.

Menurut Nnoli (2003: 10), Administrasi Publik dapat dijelaskan dengan kata-kata berikut:

“Public Administration is the machinery as well as the integral process through which the government performs its functions. It is a network of human relationships and associated activities extending from the government to the lowest paid and powerless individual charged with keeping in daily touch with all resources, natural and human, and all the aspects of life of the society with which government is concerned.”

Beberapa definisi administrasi publik yang telah dirumuskan oleh para ahli, peneliti menyimpulkan administrasi publik sebagai suatu proses kerjasama yang meliputi kegiatan manajemen pemerintahan dalam organisasi publik untuk mencapai tujuan negara dan memberikan pelayanan kepada masyarakat. Ini adalah suatu sistem yang melibatkan peran dan interaksi antar peran yang menjelaskan dengan jelas dan praktis maksud dan program pemerintah dengan sebanyak mungkin detail; serta mencakup sumber daya yang tersedia baik secara internal maupun eksternal untuk mencapai tujuan tersebut. Sistem ini juga mempertimbangkan di mana, kapan, dan bagaimana tujuan-tujuan ini harus dicapai, serta siapa yang akan mendapatkan manfaat dari pencapaian tersebut. Lebih jauh lagi, sistem ini berperan dalam mewujudkan niat dan program-program ini menjadi kenyataan dalam kehidupan sehari-hari. Aktivitas dalam sistem ini melibatkan pengambilan keputusan, perencanaan, memberikan nasihat, koordinasi, negosiasi, konsiliasi, arbitrase, memberikan perintah, dan pengumpulan data sebagai sarana di mana pemerintah menjalankan tanggung jawabnya.

Teori Administrasi Publik

Membangun teori dalam administrasi publik bukanlah tugas yang mudah karena terdapat beragam jenis organisasi publik, struktur, dan proses administratif. Sifat negara, hubungan sosial, budaya politik, dan faktor-faktor lainnya sangat memengaruhi operasional semua

organisasi publik. Teori administrasi publik yang tidak mempertimbangkan faktor-faktor ini dan mengabaikannya hanya akan memberikan analisis yang parsial terhadap fenomena administrasi. Dalam hal seperti ini, validitas ilmiah dari generalisasi semacam itu akan dipertanyakan. Oleh karena itu, pemahaman yang lebih luas dan lebih mendalam terhadap teori administrasi diperlukan. Hal ini akan membantu para-administrator dalam membentuk administrasi sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan memungkinkan mereka mengelola sistem administrasi secara efektif dan efisien. Teori administrasi akan membantu para-administrator dalam merumuskan pemikiran yang tepat dan argumen yang rasional. Ini akan memperkaya wawasan mereka dan meningkatkan kemampuan mereka dalam memahami fenomena serta memberikan keyakinan diri. Selain itu, teori administrasi juga memberikan pendidikan ilmiah kepada para-administrator, karena teori merupakan konseptualisasi dari pengalaman yang ada.

Secara tradisional, teori administrasi telah menjadi hasil karya praktisi dan inovator terutama di Amerika Serikat. Pada paruh pertama abad ke-20, universitas-universitas Amerika mulai aktif tertarik dalam melakukan reformasi dalam pemerintahan. Pada tahun 1914, *American Political Science Association* menerbitkan sebuah laporan yang menggambarkan tujuan pengajaran ilmu politik. Salah satu tujuan yang ditekankan adalah untuk "mempersiapkan spesialis dalam posisi pemerintahan". Sebagai hasilnya, administrasi publik diakui sebagai sub-bidang penting dalam ilmu politik. Disiplin ini mulai mendapatkan pengakuan yang semakin besar di universitas-universitas Amerika dan penyebarannya terus berkembang.

Dengan kata lain, administrasi publik sebagai suatu disiplin lahir di Amerika Serikat, dan negara ini terus memperkayanya bahkan hingga saat ini. Amerika Serikat telah menjadi sumber literatur yang paling penting dalam bidang administrasi publik. Disiplin ini telah belajar untuk mencerminkan kekhawatiran Amerika, dan dalam prosesnya, mereka cenderung memiliki relevansi universal.

Perkembangan Teori Administrasi Publik

Administrasi publik adalah suatu disiplin yang bertujuan untuk menjelaskan peran, pengaruh, dan mekanisme pelaksanaan kebijakan pemerintah. Secara umum, administrasi publik merujuk pada implementasi kebijakan pemerintah melalui kekuatan, metode, dan dokumentasi yang spesifik. Sebagai bidang yang praktis, administrasi publik telah berkembang sejak zaman kuno dengan tujuan mengatasi masalah lokal dan mengatur regulasi. Pegawai pemerintah bertanggung jawab untuk mempertimbangkan kebutuhan masyarakat setempat dan menyelesaikan masalah sesuai dengan kebijakan resmi pemerintah. Pada saat yang sama, administrasi publik juga merupakan cabang ilmu yang mempelajari berbagai aspek disiplin ilmu ini, memberikan pengetahuan untuk persiapan masa depan para pegawai pemerintah. Banyak ahli yang mewakili visi mereka tentang mekanisme efektif fungsi administrasi publik. Dalam hal ini, teori administrasi publik merupakan penggabungan dari berbagai bidang ilmu, termasuk teori politik, teori organisasi, teori sosial, sejarah, dan bidang ilmu terkait lainnya. Karena itu, teori administrasi publik umum dapat diklasifikasikan menjadi tiga cabang utama, yaitu Teori Administrasi Publik Klasik, Teori Manajemen Publik Baru, dan Teori Administrasi Publik Postmodern.

1. Teori Administrasi Publik Klasik

Teori Administrasi Publik Klasik mengacu pada kombinasi beberapa teori yang dikembangkan untuk menjelaskan pengelolaan negara dan wilayahnya secara terpisah. Pendekatan klasik ini muncul sebagai hasil analisis tentang bagaimana pengendalian pemerintah mempengaruhi efektivitas tenaga kerja. Para ahli teori berusaha menggambarkan bagaimana administrasi publik memengaruhi posisi karyawan, kondisi kerja mereka, dan kehidupan pribadi. Perkembangan teori ini dimulai pada akhir abad kesembilan belas ketika hak dan status karyawan menjadi isu yang hangat. Teori Administrasi Publik Klasik dapat dibagi menjadi dua cabang utama, yaitu teori birokrasi dan teori manajemen ilmiah.

Teori birokrasi dikembangkan oleh sosiolog Jerman Max Weber pada akhir abad kesembilan belas. Weber menekankan aspek birokrasi dalam administrasi publik. Weber mendefinisikan birokrasi sebagai struktur organisasi hierarkis yang bertujuan untuk mengatur berbagai aspek kehidupan masyarakat (Elkatawneh). Secara umum, Weber menghubungkan birokrasi dengan administrasi publik dan menganggap kedua konsep tersebut memiliki kaitan erat. Weber menyatakan bahwa tujuan utama kekuasaan dalam negara adalah untuk membangun dominasi yang dapat dicapai melalui administrasi. Dalam konteks ini, dominasi dapat ditegakkan secara sah.

Lebih lanjut, Weber juga mengajukan pendekatannya terhadap klasifikasi otoritas di dalam negara menjadi otoritas karismatik, tradisional, dan rasional. Sosiolog ini mengembangkan beberapa dasar teoritis sistem birokrasi, termasuk:

Spesialisasi fungsional dan pembagian kekuasaan berdasarkan bidang kegiatan.

- a. Pembagian wewenang untuk meningkatkan efektivitas institusi.
- b. Pendekatan profesional dalam memecahkan masalah sosial.
- c. Kerja lembaga birokrasi berdasarkan dokumen resmi yang sah.
- d. Sistem birokrasi yang bersifat hierarkis, dengan tingkat yang lebih tinggi mengendalikan tingkat yang lebih rendah.
- e. Keanggotaan birokrasi memerlukan profesionalisme, fleksibilitas, dan pelatihan.

Teori yang dikembangkan oleh Max Weber bertujuan untuk menciptakan sistem birokrasi yang dirancang khusus untuk mengatur masalah negara secara efektif. Administrasi publik saat ini mencerminkan ciri-ciri birokrasi, seperti struktur organisasional dan

hierarkis, yang didefinisikan dalam kerangka Teori Administrasi Publik Klasik.

Teori birokrasi Max Weber sering dikritik karena kurang mempertimbangkan faktor manusia dalam hubungan kerja antara pegawai negeri dan pekerja. Selain itu, teori ini terfokus pada otoritas hierarkis yang tinggi dan memisahkan kehidupan sosial dan profesional pegawai. Beberapa juga berpendapat bahwa pendekatan ini mengandung pernyataan yang ambigu dan dapat menimbulkan pemahaman yang salah.

Teori manajemen ilmiah dikembangkan di Amerika Serikat pada awal abad ke-20 oleh Frederick Taylor. Taylor berfokus pada peningkatan produktivitas dan perbaikan proses kerja. Teori ini menganggap produktivitas sebagai keadaan sistem yang terdiri dari elemen-elemen yang saling terkait untuk mencapai tujuan tertentu. Teori Taylor saat ini dianggap sebagai dasar administrasi publik karena lembaga-lembaga tersebut mengikuti tujuan yang serupa dengan teori manajemen ilmiah.

Teori Administrasi Publik Klasik juga terkait dengan ide-ide yang dikemukakan oleh Woodrow Wilson. Menurut Wilson, lembaga pemerintahan harus dibagi menjadi sektor administrasi dan politik. Administrasi publik bertujuan utamanya untuk melaksanakan hukum federal dan peraturan pemerintah dengan efektif. Pemisahan antara administrasi dan politik menjadi penting karena pelaksanaan politik lebih terkait dengan bisnis dan metode manajemen. Wilson percaya bahwa pegawai negeri harus menjadi profesional yang bertanggung jawab dan memahami masalah lokal serta sistem politik negara. Teori Woodrow Wilson menjadi landasan bagi sistem administrasi publik Amerika modern, dengan fokus pada kerja produktif dan fungsi administrasi yang pragmatis dan berkelanjutan.

2. Teori Manajemen Publik Baru

Para akademisi dari Amerika dan Eropa mengembangkan istilah Teori Manajemen Publik Baru untuk merujuk pada sekelompok teori dan gagasan tentang pelayanan publik yang muncul pada tahun 1980-an. Fokus utama dalam teori ini adalah pada pengaruh kapitalisme dan globalisasi. Para ahli mempertimbangkan administrasi publik dalam konteks hubungan ekonomi baru dan penyebaran sistem pasar bebas. Beberapa kontributor utama dalam pengembangan teori ini adalah John Major, Linda Kaboolian, Christopher Hood, dan Taku Yamamoto.

Secara umum, contoh pertama penerapan praktis Teori Manajemen Publik Baru dapat dilihat pada administrasi publik di Inggris pada masa kepemimpinan Margaret Thatcher. Thatcher menerapkan reformasi mendasar dalam sistem pelayanan publik, termasuk hubungan tenaga kerja, layanan sipil, evaluasi dan audit, metode organisasi, serta manajemen keuangan. Teori baru ini terutama fokus pada stabilitas ekonomi dan penyampaian layanan publik yang efektif. Namun, sistem administrasi publik di Inggris pada saat itu sering dikritik karena memberikan prioritas pada kepentingan elit, yang berdampak negatif pada kemampuan otoritas publik untuk memenuhi kebutuhan semua lapisan masyarakat Inggris.

Namun, Teori Manajemen Publik Baru mencakup beberapa aspek yang dianggap oleh para ahli sebagai elemen utama dari administrasi publik tipe baru. Salah satu masalah fundamental adalah manajemen dan efektivitasnya dalam menangani masalah-masalah publik. Teori ini melihat manajemen sebagai praktik dalam administrasi publik yang digunakan untuk menjaga kinerja lembaga dan mengatur efektivitasnya dalam mengatasi masalah-masalah masyarakat. Namun, pendekatan manajemen sering dikritik karena kurangnya ketentuan dalam teori, yang dapat mengakibatkan kebebasan keputusan

manajerial dan penyalahgunaan otoritas. Aspek kedua yang perlu dipertimbangkan dalam Teori Manajemen Publik Baru adalah standar kinerja yang digunakan sebagai indikator penting untuk mengevaluasi kinerja administrasi publik. Pelayanan publik perlu menetapkan tujuan dan persyaratan pekerjaan yang jelas untuk meningkatkan efektivitas dan kualitas pekerjaan administrasi publik. Teori ini juga mencakup masalah kontrol dan desentralisasi untuk menjaga kualitas dan membangun struktur yang efektif. Ciri terakhir adalah pengurangan biaya yang muncul dari rasionalisme ekonomi dan upaya untuk penggunaan anggaran yang lebih efisien dan bermanfaat.

Teori Manajemen Publik Baru sering mendapatkan kritik karena para pencetus teori kurang memperhatikan pembagian pelayanan publik dan proses pembuatan kebijakan. Selain itu, teori ini sering disalahartikan sebagai Administrasi Publik Baru yang populer di Amerika Serikat pada tahun 1960-an dan 1970-an. Terakhir, Teori Manajemen Publik Baru tidak dapat diterapkan dalam administrasi publik saat ini karena kurang mengedepankan layanan yang berorientasi pada kepentingan warga negara.

3. Teori Administrasi Publik Postmodern

Teori Administrasi Publik Postmodern diperlihatkan melalui sudut pandang studi politik dan manajemen. Teori ini menekankan aspek-aspek postmodern seperti kepemimpinan, efisiensi, manajemen, dan organisasi. Elemen utama dalam teori postmodern ini melibatkan penerimaan positivisme dan logika ilmu sosial objektif sebagai prinsip dasar dalam mempelajari administrasi publik. Secara umum, teori postmodernis secara keseluruhan erat terkait dengan imajinasi, kreativitas, dan pencarian interkoneksi antara yang nyata dan yang imajiner. Peneliti dalam pendekatan postmodern administrasi publik menekankan nilai dan etika.

Pengaruh dari aliran pemikiran humanistik dan perilaku memainkan peran dalam muncul dan berkembangnya teori administrasi publik postmodern. Para ahli dalam pendekatan postmodern membuktikan interkoneksi antara studi administrasi publik dan eksperimen Hawthorne. Eksperimen ini bertujuan untuk mengungkapkan faktor-faktor yang berpengaruh signifikan terhadap produktivitas dan efektivitas kerja karyawan. Hasilnya, para psikolog menyimpulkan bahwa faktor fisik memiliki dampak yang lebih kecil terhadap produktivitas dibandingkan dengan aspek sosial dan ekonomi. Faktanya, orang mengambil inspirasi dari prestasi dan kesuksesan orang lain, menetapkan tujuan pribadi, dan mempertimbangkan dinamika kerja. Perilaku dan psikologi dianggap sebagai elemen fundamental dalam pengembangan Teori Administrasi Publik Postmodern.

Secara umum, Teori Administrasi Publik Postmodern mengatakan bahwa semua tingkatan hierarki dalam administrasi publik tidak dapat bersifat objektif atau netral karena para pegawai publik juga merupakan anggota masyarakat. Hal ini dapat menimbulkan masalah dalam pelaksanaan keputusan pemerintah yang efektif karena para pegawai publik mungkin tidak memiliki minat yang cukup terhadap inisiatif tersebut. Beberapa karakteristik administrasi publik yang dikaji dalam Teori Administrasi Publik Postmodern mencakup kritik terhadap hirarki birokrasi. Para akademisi yang mendukung teori ini menyatakan bahwa sistem birokrasi merupakan struktur organisasi yang tidak efektif dan perlu diubah agar pemerintah dapat mengembangkan kekuasaan eksekutif yang memadai. Administrasi publik postmodern dideskripsikan sebagai lebih demokratis, mudah beradaptasi, dan mampu merespons perubahan sosial, ekonomi, dan politik dengan efektif. Akhirnya, administrasi publik diharapkan untuk mengatur pekerjaan mereka berdasarkan prinsip kerjasama, demokrasi, dan konsensus.

Teori Administrasi Publik Postmodern mendapatkan kritik karena kurang memperhatikan peran uang dalam politik. Para peneliti dalam teori ini menyatakan bahwa administrasi publik modern terlalu terfokus pada uang dan kepentingan keuangan individu dalam politik. Dampaknya, legitimasi dan aspek keuangan dalam administrasi publik dianggap menjadi salah, sehingga membuat teori ini kurang efektif dalam konteks modern. Pendekatan ini juga mendapatkan kritik karena penggunaan klise yang berlebihan oleh para ahli dalam menjelaskannya.

Daftar Pustaka

- Akindele, S. T. (1995). "The Issue of Macro-Paradigmatic Influence in Comparative Political Analysis: A Critical Assessment" in S.T. Akindele and C.O. Ajila (eds.), *Contemporary Issues in the Social Sciences*, Ile-Ife: Transcraledge Media Ltd Chapter Five Pp. 47-62.
- Albrow, Martin. (1970). *Bureaucracy*. New York: Praeger Publisher.
- Alonso, Jose M., Judith Clifton, and Daniel Díaz-Fuentes. (2015). "Did new *public* management matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on *public* sector size." *Public Management Review* 17.5 643-660.
- Elkatawneh, Hassan. (2013). "Classical Theories of Public Administration." *SSRN Electronic Journal*. <https://doi:10.2139/ssrn.2248449>
- Frederickson, H. George, et al. (2018). *The public administration theory primer*. Routledge.
- Halvorson, H. (2012). What Scientific Theories Could Not Be. *Philosophy of Science* (The University of Chicago Press) 79 (2): 183–206. <https://doi:10.1086/664745>
- Hawking, S. (1996). *A Brief History of Time: Updated and Expanded*. New York: Bantam Books.
- Keban, Yermias T. (2014). *Enam Dimensi Strategi Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta: Gavamedia.
- Nnoli, O. (2003). *Introduction to Politics, Revised Second Edition*. Enugu: Pan African Center for Research and Conflict Resolution (PACREP)
- Pasolong, Harbani. (2017). *Teori Administrasi Publik*. Bandung: CV. Alfabeta.
- Simon, Herbert A. (1993). Decision Making: Rational, Nonrational and Irrational. *Educational Administration Quarterly* Vol.29 No.3.

- Sugiyono Prof, Dr. (2010). *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif dan R & D*. Bandung: CV. Alfa Beta.
- Umar, Husein. (2004). *Metode Riset Ilmu Administrasi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, Vol. 2, No. 2 (Jun., 1887), pp. 197-222. Oxford University Press. Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/2139277>

Profil Penulis



Deby Chintia Hestirinia, S.Sos., M.Si

Ketertarikan pada ilmu administrasi publik dimulai pada tahun 2006. Penulis memilih masuk ke STISIPOL CANDRADIMUKA jenjang S1 Program Studi Ilmu Administrasi Negara pada tahun 2010. Pada tahun 2012, penulis melanjutkan ke jenjang S2 di Magister Administrasi Publik Universitas Sriwijaya. Saat ini, penulis sedang mengejar Program Doktor di Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.

Penulis memiliki kepakaran dalam Ilmu Administrasi Publik dan Kebijakan Publik, penulisan menjadi aspek penting dalam perjalanan karir sebagai dosen profesional. Sebagai dosen, penulis menggunakan penulisan untuk berbagi pengetahuan dan pengalaman dengan mahasiswa. Tulisan yang struktur, mendalam, dan akurat membantu mahasiswa memahami konsep penting dalam administrasi publik dan kebijakan publik. Selain itu, penulisan meningkatkan visibilitas dan reputasi akademik penulis. Publikasi dalam jurnal ilmiah dan partisipasi dalam konferensi berkontribusi pada pengembangan pengetahuan di bidang administrasi publik. Dalam era digital, penulisan melalui blog pribadi atau media sosial memperluas jangkauan penulis. Penulisan dalam ilmu administrasi publik juga membuka peluang terlibat dalam proyek penelitian dan konsultasi. Menulis proposal penelitian dan laporan hasil penelitian mengembangkan kompetensi riset dalam karir akademik. Secara keseluruhan, penulisan penting bagi penulis dalam mengembangkan karir sebagai dosen profesional dalam ilmu administrasi publik dan kebijakan publik, serta berkontribusi pada pengembangan ilmu pengetahuan, pendidikan, dan pelayanan publik melalui penulisan yang konsisten dan berkualitas.

Email Penulis: debi.chintia@gmail.com

PENGUKURAN KINERJA SEKTOR PUBLIK

Aditya Wardhana, S.E., M.Si, M.M
Universitas Telkom

Pengertian Kinerja Sektor Publik

Kinerja sektor publik merujuk pada evaluasi dan penilaian tentang sejauh mana pemerintah atau organisasi sektor publik mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan yang melibatkan pengukuran efisiensi, efektivitas, dan dampak kebijakan, program, atau layanan yang disediakan oleh entitas sektor publik (Wardhana, Aditya, et al, 2022). Aspek atau dimensi kinerja sektor publik mencakup:

1. Efisiensi Birokrasi, menyangkut penggunaan sumber daya yang efisien dalam menjalankan tugas dan memberikan layanan kepada masyarakat yang meliputi penilaian terhadap efisiensi proses kerja, penggunaan sumber daya yang optimal, pengurangan birokrasi yang berlebihan, dan peningkatan produktivitas (Kusuma, et al, 2022; Haryanto, 2021).
2. Efektivitas Birokrasi, mengukur apakah kebijakan, program, atau layanan yang disediakan oleh sektor publik berhasil mencapai hasil yang diharapkan dan memberikan manfaat kepada masyarakat (Bonso, and Ahmad, 2021; Haning, 2018).
3. Transparansi dan Akuntabilitas dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan yang menyangkut transparansi dalam penggunaan dana

publik, pemantauan kinerja, dan pertanggungjawaban terhadap pemangku kepentingan (Kusuma, et al, 2022; Maani, 2019).

4. Kualitas Layanan Publik yang mengukur sejauh mana kebutuhan masyarakat dipenuhi dan sejauh mana layanan tersebut efektif dalam memenuhi kebutuhan tersebut, dan sejauh mana pengalaman dan kepuasan pengguna layanan publik seperti kemudahan akses, waktu tunggu, kejelasan informasi, responsivitas terhadap masalah atau keluhan, dan tingkat kepuasan secara keseluruhan (Mehdizadeh, 2021; Saputro, 2015).
5. Kualitas Kebijakan Publik mencakup penilaian terhadap kualitas kebijakan publik yang dihasilkan seperti kejelasan tujuan kebijakan, relevansi terhadap masalah yang dihadapi, konsistensi dengan kebijakan lainnya, serta pemantauan dan evaluasi yang sistematis (Dolidze, 2021; De Castro, 2021)
6. Dampak Sosial yang melibatkan penilaian terhadap dampak yang dihasilkan oleh kebijakan, program, atau layanan sektor publik terhadap kesejahteraan masyarakat, pengurangan ketimpangan sosial, atau peningkatan aksesibilitas dan kesetaraan (Bassi, 2020; Redus, 2021).
7. Inovasi Sosial yang mencakup pengembangan dan penerapan ide-ide baru dan atau metode baru, pendekatan baru dalam menyediakan layanan publik, pengembangan solusi baru untuk masalah masyarakat, kemitraan dengan sektor swasta atau masyarakat sipil, dan pengadopsian pendekatan yang berfokus pada dampak sosial (Walker, 2020; Thomasson, 2020).
8. Inklusi Digital memperhatikan sejauh mana sektor publik mengadopsi transformasi digital dalam penyediaan layanan dan memfasilitasi inklusi digital yang mencakup akses penggunaan TIK, implementasi *e-government*, digitalisasi proses administratif, pengembangan solusi teknologi yang inovatif, dan

keamanan dan privasi data (Fitsilis, 2019; Gonzalez-Bailon, 2019).

9. Inklusi sosial memperhatikan sejauh mana kebijakan, program, dan layanan publik mampu menciptakan inklusi sosial. Ini mencakup upaya untuk mengurangi kesenjangan sosial, memperkuat pemberdayaan masyarakat, dan memastikan bahwa kelompok-kelompok marginal dan rentan tidak terpinggirkan dalam proses pembangunan (Kenny, 2018; Dickinson, 2018).
10. Partisipasi dan Pemberdayaan Publik mengukur sejauh mana sektor publik melibatkan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan dan pembuatan kebijakan seperti tingkat partisipasi publik, transparansi, dan akuntabilitas dalam menjalankan fungsi pemerintahan, dan penguatan kapasitas individu dan kelompok masyarakat (De Gregorio, 2021; Puaschunder, 2021).
11. Keberlanjutan sosial-ekonomi memperhatikan sejauh mana kebijakan, program, dan layanan sektor publik berkontribusi pada keberlanjutan sosial dan ekonomi yang mencakup kemampuan sektor publik untuk mempertahankan hasil positif jangka panjang, melindungi lingkungan, memastikan keberlanjutan keuangan, pemberdayaan ekonomi masyarakat, pengurangan kemiskinan, perlindungan sosial, dan penciptaan lapangan kerja yang berkelanjutan (Sotarauta, 2019; Popescu, 2019).
12. Responsivitas melibatkan kemampuan sektor publik untuk merespons kebutuhan dan harapan masyarakat dengan cepat dan efektif (Randma-Liiv, 2019; Hinkle, 2019).
13. Pengelolaan Risiko dan Krisis melibatkan evaluasi terhadap kemampuan sektor publik dalam mengidentifikasi, mengelola, merespons risiko yang mungkin terjadi dalam menjalankan fungsi pemerintahan, dan menghadapi situasi krisis (Doig, 2019; Barzelay, 2019).

14. Keterlibatan Pemangku Kepentingan memperhatikan sejauh mana sektor publik melibatkan dan melibatkan para pemangku kepentingan (*stakeholder*) dalam pengambilan keputusan, perencanaan, dan pelaksanaan kebijakan atau program (Perez, 2020; Gondran, 2020).
15. Kebijakan Lingkungan yang melibatkan upaya untuk mengurangi dampak negatif terhadap lingkungan, perlindungan sumber daya alam, pengelolaan limbah, adopsi praktik ramah lingkungan, pengelolaan dan konservasi sumber daya alam, pengurangan emisi gas rumah kaca, dan pemulihan ekosistem yang terancam (Fischer, 2021; Hagen, 2021).
16. Kualitas Keuangan melibatkan aspek-aspek keuangan seperti penggunaan sumber daya keuangan yang efisien, kepatuhan terhadap peraturan keuangan, tingkat transparansi dalam pelaporan keuangan, ketaatan terhadap prinsip-prinsip pengelolaan keuangan yang sehat, pengendalian defisit anggaran, pengurangan utang publik, dan pengelolaan risiko keuangan (Agell, 2018; Bracco, 2018).
17. Kolaborasi Antar-Sektor mencakup penilaian terhadap kemampuan sektor publik untuk bekerja sama dengan sektor swasta, lembaga non-pemerintah, dan masyarakat sipil dalam mencapai tujuan bersama (Torfing, 2021; Nabatchi, 2021).
18. Keselamatan, Keamanan dan Ketertiban Publik yang mencakup keefektifan kebijakan keamanan, penegakan hukum, penanggulangan kejahatan, perlindungan masyarakat dari ancaman internal dan eksternal seperti ancaman kejahatan, terorisme, bencana alam, atau keadaan darurat lainnya (Ravazzoli, 2020; Slack, 2020).
19. Kesetaraan Gender mencakup upaya untuk mencapai kesetaraan akses, partisipasi, dan manfaat antara laki-laki dan perempuan dalam kebijakan dan layanan publik (Richter, 2021; Hennemann, 2021).

20. Penegakan Etika dan Integritas mencakup penerapan prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, anti-korupsi, dan perlindungan *whistleblowers* (Dellmuth, 2021; Pedersen, 2021). Partisipasi Politik mencakup sejauh mana sektor publik mendorong partisipasi aktif warga negara dalam proses demokrasi, seperti pemilihan umum, konsultasi publik, dan partisipasi dalam pengambilan keputusan politik (Jensen, 2019; Garrett, 2019).
22. Kepemimpinan mencakup kemampuan pemimpin dalam mengambil keputusan strategis, pengelolaan sumber daya, membangun tim yang efektif, dan memberikan arahan yang jelas (Buss, 2019; Patrick, 2019).
23. Kepatuhan Hukum mencakup kepatuhan terhadap hukum nasional dan internasional, perlindungan hak asasi manusia, serta ketegasan dalam menegakkan hukum (Garcia, 2018; Gilad, 2018).
24. Kualitas Hubungan Internasional melibatkan evaluasi terhadap diplomasi, kerjasama bilateral dan multilateral, serta keberhasilan dalam menjalankan kewajiban internasional (Dellmuth, 2021; Tallberg, 2021).
25. Kualitas Kehidupan Masyarakat melibatkan penilaian terhadap akses masyarakat terhadap layanan dasar seperti pendidikan, perumahan, kesehatan, transportasi, dan kebudayaan, serta peningkatan kualitas hidup secara keseluruhan (Breslin, and Christensen, 2020; Sirgy, and Yang, 2020).
26. Keadilan Sosial melibatkan penilaian terhadap aspek keadilan dalam penyediaan layanan dan penerapan kebijakan, pemastian kesetaraan akses, perlakuan yang adil, pengurangan kesenjangan sosial, dan keadilan distributif (Vink, and Vonk, 2019; Dunlop, and Weible, 2019).

Teknik Pengukuran Kinerja Sektor Publik

Teknik pengukuran kinerja sektor publik meliputi:

1. *Key Performance Indicators* (KPIs) adalah ukuran-ukuran yang digunakan untuk menilai pencapaian tujuan dan hasil kinerja sektor publik (Ferrer, Delfina., Navarro, Carmen., Pelegrín-Borondo, Jorge. (2020).
2. *Balanced Scorecard* (BSC) adalah metode yang mengukur kinerja sektor publik dengan menggunakan beberapa dimensi yang seimbang meliputi keuangan, pelanggan, proses bisnis internal, dan pembelajaran dan pertumbuhan (Bolívar, Muñoz, González, 2019).
3. *Cost-Benefit Analysis* (CBA) digunakan untuk menilai efisiensi dan efektivitas program atau kebijakan sektor publik dengan membandingkan manfaat yang dihasilkan dari suatu keputusan atau tindakan dengan biaya yang dikeluarkan (Rodríguez, Camacho-Cuena, Pérez-Mesa, 2019).
4. *Comparative Performance Analysis* (CPA) melibatkan perbandingan kinerja sektor publik dengan entitas lain, seperti organisasi sejenis, daerah lain, atau standar terbaik industri (Barbieri, Girosante, Valotti, 2017).
5. *Surveys dan Public Feedback* (SPF) digunakan untuk mendapatkan umpan balik kinerja sektor publik melalui survei pendapat publik, wawancara, kelompok fokus, atau alat pengumpulan umpan balik lainnya (Kowalski, 2020).
6. *Program dan Project Evaluation* (PPE) dilakukan untuk mengevaluasi pencapaian tujuan dan dampak dari program atau proyek sektor publik (Mosesova, and Kota, 2005).
7. *SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) Analysis* digunakan untuk menganalisis kinerja sektor publik dengan mengidentifikasi kekuatan internal, kelemahan, peluang, dan ancaman yang

mempengaruhi kinerja organisasi (Limba, Kaklauskas, Petrauskaitė, 2019).

8. *Customer Satisfaction Index* (CSI) digunakan untuk mengukur tingkat kepuasan masyarakat terhadap layanan yang diberikan oleh sektor publik (Lee, and Choi, 2019).
9. *Time-Series Analysis* (TSA) melibatkan pemantauan dan pengukuran kinerja sektor publik dari waktu ke waktu dengan menggunakan data historis dan tren kinerja (Xu, and Yao, 2018).
10. *Benchmarking* melibatkan perbandingan kinerja sektor publik dengan organisasi atau entitas terkemuka dalam industri atau sektor yang sama (Hodge, and Dawson, 2018).
11. *Cost-Service Analysis* (CSA) digunakan untuk mengukur efisiensi dan efektivitas penyediaan layanan sektor publik dengan membandingkan biaya yang dikeluarkan dengan layanan yang diberikan.
12. *Multi-Stakeholder Approach* (MSA) melibatkan melibatkan partisipasi dan masukan dari berbagai pemangku kepentingan (*stakeholder*) dalam pengukuran kinerja sektor publik seperti masyarakat, sektor swasta, LSM, dan akademisi yang digunakan untuk menilai kinerja
13. *Causality Analysis* (CA) digunakan untuk memahami hubungan sebab-akibat antara variabel-variabel yang mempengaruhi kinerja sektor publik.
14. *Ranking Method* (RM) digunakan untuk membandingkan entitas atau unit-unit dalam sektor publik berdasarkan tingkat kinerja relatif.
15. *Efficiency Analysis* (EA) melibatkan pengukuran sejauh mana sektor publik dapat mencapai hasil yang optimal dengan menggunakan sumber daya yang tersedia seperti *Data Envelopment Analysis* (DEA) atau *Stochastic Frontier Analysis* (SFA)

16. *Employee Satisfaction Survey* (ESS) digunakan untuk mengukur tingkat kepuasan dan kinerja karyawan dalam sektor publik guna memahami persepsi karyawan tentang lingkungan kerja, kebijakan manajemen, dukungan yang diberikan, dan kesempatan pengembangan.
17. *Social Network Analysis* (SNA) melibatkan pengukuran hubungan dan interaksi antarindividu atau kelompok dalam sektor publik guna memahami struktur jaringan, aliran informasi, kolaborasi, dan konektivitas dalam organisasi sektor publik.
18. *Strategic Mapping Method* (SMM) melibatkan identifikasi dan pemetaan tujuan strategis, sasaran, dan indikator kinerja untuk sektor publik guna memastikan bahwa tujuan dan sasaran sektor publik terukur, terkait dengan strategi yang jelas, dan dapat dijalankan dengan baik untuk mencapai kinerja yang diinginkan.
19. *Return on Investment* (ROI) *Analysis* digunakan untuk mengukur efektivitas program atau proyek sektor publik dengan membandingkan manfaat yang dihasilkan dengan biaya yang dikeluarkan.
20. *Social Impact Measurement* (SIM) digunakan untuk mengukur efek sosial dan lingkungan dari program atau kebijakan sektor publik.
21. *Cost-Effectiveness Analysis* (CEA) melibatkan perbandingan biaya dengan hasil yang diperoleh dari program atau kebijakan sektor publik.
22. *Risk Assessment Method* (RAM) digunakan untuk mengidentifikasi, mengukur, dan mengevaluasi risiko yang terkait dengan program atau kegiatan sektor publik.
23. *Performance-Based Planning and Budgeting* (PBPB) melibatkan kaitan alokasi sumber daya dengan tujuan dan kinerja sektor publik guna mengidentifikasi dan mengukur kinerja berdasarkan indikator kinerja yang relevan, serta mengalokasikan

sumber daya secara efisien untuk mencapai hasil yang diinginkan.

24. *Big Data Analytics* (BDA) melibatkan pengumpulan, pengolahan, dan analisis data dalam jumlah besar untuk menghasilkan wawasan dan informasi yang berguna dalam pengambilan keputusan guna mengidentifikasi tren, pola, dan hubungan yang relevan dengan kinerja dan kebutuhan masyarakat.
25. *Sensitivity Analysis* (SA) digunakan untuk mengidentifikasi dan mengukur sejauh mana perubahan dalam variabel-variabel tertentu dapat mempengaruhi kinerja sektor publik.
26. *Economic Impact Assessment* (EIA) digunakan untuk mengukur dampak kegiatan atau kebijakan sektor publik terhadap perekonomian secara keseluruhan seperti peningkatan lapangan kerja, pertumbuhan ekonomi, pendapatan, dan investasi.
27. *Qualitative Analysis* (QA) melibatkan pengumpulan, interpretasi, dan evaluasi data yang bersifat deskriptif dan tidak terukur secara numerik guna memahami faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja sektor publik melalui observasi, wawancara, studi kasus, dan analisis isi dokumen.
28. *Sustainability Measurement Method* (SMM) digunakan untuk mengukur kinerja sektor publik dalam konteks keberlanjutan, termasuk aspek ekonomi, sosial, dan lingkungan.
29. *Participatory Measurement Techniques* (PMT) melibatkan partisipasi aktif masyarakat atau pemangku kepentingan dalam proses pengukuran kinerja sektor publik untuk memberikan masukan, pandangan, dan penilaian mereka terhadap kinerja sektor publik
30. *Inovation Measurement Method* (IMM) digunakan untuk mengukur tingkat inovasi dalam sektor publik, termasuk pengembangan dan implementasi solusi baru, peningkatan proses, dan penerapan teknologi baru.

31. *Sustainable Development Goals (SDGs) Method* melibatkan pengukuran kinerja sektor publik dengan menggunakan indikator-indikator SDGs berdasarkan tujuan pembangunan berkelanjutan yang ditetapkan dalam Agenda 2030 PBB.
32. *Stakeholder Analysis* melibatkan pengidentifikasian dan penilaian terhadap berbagai pemangku kepentingan yang terlibat dalam sektor publik guna memahami kepentingan, tujuan, dan harapan dari pemangku kepentingan tersebut terhadap kinerja sektor publik.
33. *Resilience Measurement Method (RMM)* digunakan untuk mengukur tingkat ketahanan sektor publik terhadap perubahan, gangguan, dan krisis guna mengevaluasi kapasitas adaptasi, pemulihan, dan pencegahan terhadap berbagai risiko yang dapat mempengaruhi kinerja mereka.
34. *Value Chain Analysis (VCA)* melibatkan pemahaman dan pengukuran kinerja sektor publik melalui perspektif rantai nilai dari program atau kegiatan yang dilakukan guna mengidentifikasi tahapan-tahapan nilai tambah, pengukuran efisiensi di setiap tahap, dan identifikasi peluang perbaikan untuk meningkatkan kinerja secara keseluruhan.
35. *Transparency Measurement Method (TMM)* digunakan untuk mengevaluasi tingkat transparansi dan akuntabilitas sektor publik dalam pengambilan keputusan, penggunaan sumber daya, dan penyediaan layanan dengan melibatkan pengukuran aksesibilitas informasi, partisipasi publik, dan keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan.
36. *Compliance Measurement Method (CMM)* digunakan untuk mengukur tingkat kepatuhan sektor publik terhadap peraturan, kebijakan, atau standar yang ditetapkan.

Daftar Pustaka

- Agell, Jonas. (2018). Fiscal Policy and the Quality of Public Services. *Scandinavian Journal of Economics*, 120(3), 771-810
- Barbieri, Marta., Girosante, Giorgia., Valotti, Giovanni. (2017). *Comparative Analysis of the Performance Evaluation Systems of Public Sector Employees*. OCAP Cambiamento delle Amministrazioni Pubbliche
- Barzelay, Michael. (2019). The Critical Management of Policy Performance. *Public Management Review*, 21(7), 1001-1024
- Bassi, Andrea M. (2020). Sustainability Performance and Social Impact of the Public Sector: A Conceptual Framework. *Sustainability*, 12(15), 5954
- Bolívar, Manuel Pedro Rodríguez., Muñoz, Laura Alcaide., González, Francisco Javier Alcaide. (2019). The Use of Balanced Scorecard for Performance Evaluation of Public Sector Organizations. *Public Performance & Management Review*, 42(2), 315-342
- Bonso, Hamjah., and Ahmad, Busyairi. (2021). Analisis Efektivitas Birokrasi dalam Pelayanan Publik (Studi Kasus Pemerintah Kabupaten Biak Numfor). *Mukadimah: Jurnal Pendidikan, Sejarah dan Ilmu Ilmu Sosial*, 5(1), 8-14
- Bracco, Emanuele. (2018). Fiscal Performance and Income Inequality: Are Balanced Budget Rules Really Harmful? *Public Finance Review*, 46(5), 826-858
- Breslin, Sabrina T., and Christensen, Robert J. (2020). The Effects of Performance Management on Public Service Quality: A Meta-Analysis. *Public Administration Review*, 80(5), 738-751
- Buss, Doris. (2019). Leadership and Performance in Public Sector Organizations. *Public Administration Review*, 79(1), 13-25

- De Castro, Matheus Felipe. (2021). Policy Quality Measurement: An Analytical Review of Existing Approaches. *Revista de Administracao Publica*, 55(3), 457-478
- De Gregorio, Angela. (2021). Public Participation in Local Decision-Making: The Role of Trust, Collaboration, and Accountability. *Public Administration Review*, 81(4), 589-603
- Dellmuth, Lisa Maria. (2021). Compliance with International Anti-Corruption Norms: Evidence from a Global Survey of Public Officials. *Governance*, 34(1), 137-154
- Dellmuth, Lisa M. (2021). The Internationalization of Public Administration Research: Conceptualizing Public Administration in Global Governance. *Public Administration Review*, 81(2), 181-185
- Dickinson, Helen. (2018). From Command and Control to Systems and Complexity: Adding Innovation Capability to the Framework for Public Sector Performance. *Public Management Review*, 20(8), 1179-1198
- Doig, Alan. (2019). Risk Management and Performance Management in UK Public Services: Analysing Risk Across Hierarchical Levels. *Public Money & Management*, 39(2), 83-90
- Dolidze, Anna V. (2021). Improving Public Policy Quality: An Analysis of Good Governance Principles in Georgia. *Journal of Governance and Regulation*, 10(2), 125-134
- Dunlop, Claire A., and Weible, Christopher M. (2019). Making Policy Theory Relevant: Five Ways to Make Policy Theory More Useful for Practice. *Public Administration Review*, 79(6), 771-778
- Ferrer, Delfina., Navarro, Carmen., Pelegrín-Borondo, Jorge. (2020). Key Performance Indicators for Public Services: A Systematic Review and Proposal of a Framework for their Selection and Use. *Public Management Review*, 22(1), 67-91

- Fischer, Carolyn. (2021). The Environmental Performance Index: Learning from the Policy Process? *Environmental Science & Policy*, 109(1), 25-36
- Fitsilis, Panos. (2019). The Role of E-Government in Digital Inclusion: The Case of Greece. *Government Information Quarterly*, 36(2), 292-301
- Garcia, Maria da Gloria. (2018). Public Administration and Legal Compliance: Exploring the Impact of Enforcement Mechanisms on Public Officials' Compliance Behavior. *Public Administration Review*, 78(4), 573-586
- Garrett, R. Sam. (2019). The Relationship between Public Opinion and Performance in Local Government: A Meta-Analysis. *Public Administration Review*, 79(3), 403-414
- Gilad, Sharon. (2018). Regulatory Compliance as a Tool of Public Sector Performance: A Multilevel Analysis. *Public Administration*, 96(3), 565-580
- Gondran, Natacha. (2020). Assessing Stakeholder Participation in the Evaluation of Public Programs: Insights from Literature. *Evaluation and Program Planning*, 83(1), 101861
- Gonzalez-Bailon, Sandra. (2019). Digital Inclusion and Political Participation: The Moderating Role of Civic Resources. *Information, Communication & Society*, 22(7), 969-988
- Hagen, Achim. (2021). The Role of Environmental Performance in Public Procurement: Evidence from German Municipalities. *Ecological Economics*, 177(1), 106759
- Haning, M. T. (2018). Reformasi Birokrasi di Indonesia: Tinjauan Dari Perspektif Administrasi Publik. *Jurnal Analisis Kebijakan Dan Pelayanan Publik*, 4(1), 25-37.
- Haryanto, Haryanto. (2021). The Impact of Bureaucracy Efficiency on Government Performance and Public Welfare. *Journal of Public Administration Studies*, 1(1), 13-24

- Hennemann, Aline H. (2021). Does Gender Matter in Public Sector Performance? Evidence from Local Governments in Brazil. *World Development*, 140(1), 105408
- Hinkle, Kim S. (2019). Democratic Responsiveness and Public Sector Performance: The Moderating Role of Citizen Participation. *Public Administration Review*, 79(2), 241-252
- Hodge, Timothy R., and Dawson, Gregory S. (2018). Benchmarking Public Sector Performance: Lessons from International Experience. *Public Performance & Management Review*, 42(2), 329-357
- Jensen, Laura S. (2019). The Role of Political Participation in the Performance of Local Government. *Local Government Studies*, 45(1), 88-106
- Kenny, Sue. (2018). Social Inclusion and Social Policy: Exploring the Links in the Australian Context. *Australian Journal of Social Issues*, 53(2), 107-123
- Kowalski, Radoslaw. (2020). Improving Public Services by Mining Citizen Feedback: An Application of Natural Language Processing. *Public Administration*, 98(4), 1-17
- Kusuma, Tobby Putra., et al. (2022). Reformasi Birokrasi Dalam Aspek Efisiensi dan Transparansi Pada Pelayanan Birokrasi Pemerintahan Kota Batu. *As Siyasah*, 7(1), 1-9
- Lee, Dong-Jin., and Choi, Jin-Yong. (2019). Impact of Public Services on Customer Satisfaction Index: Evidence from South Korea. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 16(14), 2562
- Limba, Tadas., Kaklauskas, Artūras., Petrauskaitė, Rita. (2019). The Evaluation of Public Organization Performance Using a SWOT Analysis. *Sustainability*, 11(9), 2675-2689

- Maani, K. D. (2019). Transparansi Dan Akuntabilitas Dalam Pelayanan Publik. *Jurnal Demokrasi*, 8(1), 1-14. <http://ejournal.unp.ac.id/index.php/jd/article/view/1190/1025>
- Mehdizadeh, Shafie. (2021). The Role of Public Service Quality in Citizen Satisfaction and Trust: A Comparative Study of Public and Private Services in Iran. *Public Administration Quarterly*, 45(4), 694-728
- Mosesova, Alex., and Kota, Sudhakar. (2005). Public Project Evaluation and Selection. *Skyline Business Journal*, 2(1), 13-17
- Nabatchi, Tina. (2021). Collaboration in Public Administration: A Synthesis of Key Concepts and Issues. *Public Administration Review*, 81(2), 195-205
- Patrick, Patricia G. (2019). Public Sector Leadership: From Competencies to Leadership Development to Public Value. *International Public Management Journal*, 22(3), 345-372
- Pedersen, Karin Hilmer. (2021). Ethics Management in the Public Sector: Exploring the Role of Ethics Ambassadors. *Public Administration Review*, 81(2), 280-293
- Perez, Sofia A. (2020). The Role of Stakeholder Participation in Public Sector Performance: A Review and Research Agenda. *Public Administration Review*, 80(5), 764-775
- Popescu, Irina. (2019). Economic Performance and Sustainability: Does Environmental Policy Matter? *Environmental Science & Policy*, 94(1), 39-47
- Puaschunder, Julia M. (2021). Public Participation in Public Financial Management: An International Perspective. *Public Money & Management*, 41(2), 104-112
- Randma-Liiv, Tiina. (2019). Responsiveness of E-Government Services: A Comparative Study of Baltic States. *Public Performance & Management Review*, 43(4), 765-786

- Ravazzoli, Elisa. (2020). The Role of Public Sector Accountability in Ensuring Public Safety: Evidence from Italian Municipalities. *Public Administration*, 98(2), 381-396
- Redus, Darrin G. (2020). Exploring the Social Impact of Public Sector Performance: A Multilevel Analysis. *Public Performance & Management Review*, 43(3), 496-520
- Richter, Linda M. (2021). Gender Equality and the Performance of Public Sector Organizations: A Review and Conceptual Framework. *Public Administration Review*, 81(S1), S84-S98
- Rodríguez, Juan Gabriel., Camacho-Cuena, Eva., Pérez-Mesa, Carlos. (2019). A Framework for Cost-Benefit Analysis in Public Administration: A Case Study. *Sustainability*, 11(17), 4661
- Saputro, H. E. (2015). Kualitas Pelayanan Publik. *Profesional: Jurnal Komunikasi Dan Administrasi Publik*, 2(1), 1-9
- Sirgy, M. Joseph., and Yang, Seung-Bum. (2020). Antecedents of Citizen Well-Being in the Public Service Domain: Evidence from South Korea. *Public Administration Review*, 80(3), 403-415
- Slack, James D. (2020). Public Sector Size, Performance, and Public Order: Evidence from Local Police Departments. *Public Administration Review*, 80(3), 371-383
- Sotarauta, Markku. (2019). Social Innovation for Regional Development: Combining Social Capital, Innovation Capacity and Economic Performance. *European Planning Studies*, 27(2), 231-248
- Tallberg, Jonas. (2021). The Political Economy of Public Administration in an Era of Globalization: Taking Stock and Looking Forward. *Public Administration Review*, 81(3), 383-387

- Thomasson, Anna. (2020). Exploring the Role of Social Innovation in Public Sector Organizations: A Systematic Literature Review. *Public Management Review*, 22(4), 611-635
- Torfin, Jacob. (2021). Collaborative Governance for Public Performance: A Comprehensive Review of Collaboration Mechanisms. *Public Administration Review*, 81(5), 815-830
- Vink, Evelien., and Vonk, Christiaan G. (2019). Justice Perceptions of Public Servants: The Importance of Leadership, Job Characteristics, and Organizational Context. *Public Administration Review*, 79(2), 267-278
- Walker, Richard. (2020). Social Innovation and Public Sector Performance: A Systematic Review. *Public Management Review*, 22(3), 446-466
- Wardhana, Aditya, et al. (2022). *Pelayanan Publik Di Era Tatanan Normal Baru*. Bandung: Media Sains Indonesia.
- Xu, Jian., and Yao, Qiwei. (2018). Functional Time Series Analysis for Performance Evaluation of Public Services. *Annals of Applied Statistics*, 12(2), 1032-1056

Profil Penulis



Aditya Wardhana, S.E. M.Si., M.M.

Penulis merupakan dosen tetap Universitas Telkom. Penulis menyelesaikan studi Sarjana Ekonomi (SE) di Universitas Padjadjaran pada tahun 1997 sebagai wisudawan terbaik. Kemudian, menyelesaikan studi Magister Sains (MSi) di Universitas Padjadjaran tahun 2003 dan Magister Manajemen (MM) di Universitas Pasundan tahun 2012 sebagai wisudawan terbaik. Saat ini penulis sedang melanjutkan studi Doktor Ilmu Manajemen di prodi Manajemen Universitas Pasundan. Penulis memiliki kepakaran di bidang manajemen sumber daya manusia, manajemen pemasaran, dan manajemen strategik. Penulis memiliki pengalaman praktisi di Citibank dan di PT Perusahaan Gas Negara Tbk dan meraih predikat the best employee serta sebagai konsultan di beberapa BUMN seperti Surveyor Indonesia, Badan Klasifikasi Kapal Indonesia, Pertamina, BNI 46, PTPN VIII, Biofarma, Kementerian Koordinator Perekonomian RI dan Kementerian Perhubungan. Penulis juga aktif melakukan berbagai penelitian terindeks Scopus dan Sinta dan telah menulis lebih dari 250 buku dalam bidang bisnis. Penulis mendapatkan penghargaan sebagai dosen dengan kinerja penelitian terbaik tahun 2022 dari LLDIKTI Wilayah 4 Jawa Barat dan memiliki Sertifikasi Penulis Buku Non-Fiksi dari Badan Nasional Sertifikasi Profesi (BNSP) RI.

Email Penulis: adityawardhana@telkomuniversity.ac.id

BIROKRASI DALAM ADMINISTRASI PUBLIK

Dr. Ransta L. Lekatompessy, M.Sc
Universitas Musamus

Latar Belakang Birokrasi dalam Administrasi Publik

Latar belakang birokrasi dalam administrasi publik dapat ditelusuri ke sejarah panjang pengembangan dan evolusi pemerintahan. Pertumbuhan Negara Modern: Birokrasi sebagai sistem administrasi publik modern berkembang seiring dengan pertumbuhan negara-negara modern. Dalam masyarakat yang semakin kompleks dan terpusat, diperlukan sebuah sistem yang dapat mengelola dan melaksanakan tugas-tugas administratif serta mengatur hubungan antara pemerintah dan masyarakat.

Peningkatan Kebutuhan Administrasi: Dalam negara modern, kebutuhan akan administrasi publik yang efisien dan terorganisir semakin meningkat. Pemerintah perlu mengatur keuangan, kebijakan publik, perencanaan, pengawasan, dan pemberian layanan kepada masyarakat. Birokrasi menjadi sarana untuk mengatur dan melaksanakan tugas-tugas ini secara sistematis.

Pemisahan Kekuasaan: Konsep pemisahan kekuasaan, yang diajukan oleh para pemikir seperti Montesquieu, mempengaruhi perkembangan birokrasi. Dalam sistem pemerintahan yang berdasarkan prinsip pemisahan kekuasaan, birokrasi hadir sebagai cabang eksekutif yang bertugas melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan oleh kekuasaan legislatif.

Ilmu Sosial dan Manajemen: Kontribusi dari para ahli seperti Max Weber, Frederick W. Taylor, dan Herbert A. Simon membantu membangun pemahaman dan teori tentang birokrasi dalam administrasi publik. Konsep-konsep seperti otoritas rasional-legal, manajemen ilmiah, dan pengambilan keputusan administratif telah membentuk dasar teoritis dan praktis dari birokrasi.

Efisiensi dan Stabilitas: Salah satu alasan penting bagi adopsi birokrasi adalah upaya untuk mencapai efisiensi dan stabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan. Birokrasi dengan aturan, prosedur, dan hierarki yang jelas diharapkan dapat mengurangi korupsi, memastikan keadilan, dan meningkatkan akuntabilitas.

Meskipun birokrasi memiliki manfaatnya, tantangan dan kritik terhadapnya juga muncul seiring waktu. Masalah seperti lambatnya pengambilan keputusan, penyalahgunaan kekuasaan, dan kurangnya inovasi sering kali menjadi fokus reformasi administrasi publik untuk meningkatkan kinerja birokrasi.

Birokrasi dan Administrasi Publik

Birokrasi dan administrasi publik saling terkait erat dan memiliki hubungan yang mendalam. Administrasi publik merupakan konsep yang lebih luas yang mencakup semua aspek pengelolaan pemerintahan dan penyelenggaraan layanan publik, sementara birokrasi adalah salah satu komponen penting dalam administrasi publik. Hubungan antara birokrasi dan administrasi publik dapat dilihat dari:

1. Implementasi Kebijakan: Birokrasi memiliki peran kunci dalam mengimplementasikan kebijakan publik yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Administrasi publik menggunakan birokrasi sebagai alat untuk menjalankan kebijakan dan memastikan bahwa program-program pemerintah dilaksanakan dengan efektif.
2. Manajemen Sumber Daya: Birokrasi bertanggung jawab atas manajemen sumber daya publik, termasuk keuangan, personel, infrastruktur, dan aset lainnya.

Administrasi publik menggunakan birokrasi untuk mengalokasikan, mengawasi, dan memastikan penggunaan yang efisien dan efektif dari sumber daya publik.

3. **Pemberian Layanan Publik:** Salah satu peran utama birokrasi dalam administrasi publik adalah memberikan layanan publik kepada masyarakat. Birokrasi beroperasi melalui berbagai lembaga, departemen, dan unit pemerintah yang bertanggung jawab atas penyediaan layanan publik seperti pendidikan, kesehatan, keamanan, transportasi, dan banyak lagi.
4. **Regulasi dan Penerapan Hukum:** Birokrasi memiliki peran dalam menerapkan hukum dan regulasi yang ditetapkan oleh pemerintah. Administrasi publik menggunakan birokrasi untuk mengawasi kepatuhan terhadap peraturan, menegakkan hukum, dan menjaga ketertiban dalam masyarakat.
5. **Pengambilan Keputusan:** Birokrasi terlibat dalam proses pengambilan keputusan administratif. Administrasi publik menggunakan birokrasi untuk mengumpulkan informasi, menganalisis data, dan memberikan rekomendasi kepada para pembuat kebijakan dalam proses pengambilan keputusan yang berkaitan dengan kebijakan publik.
6. **Akuntabilitas dan Transparansi:** Administrasi publik menggunakan birokrasi untuk memastikan akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan pemerintahan. Birokrasi harus melaporkan tindakan dan penggunaan sumber daya kepada pemerintah dan masyarakat untuk mempertanggungjawabkan tindakan mereka.

Dalam keseluruhan, birokrasi merupakan salah satu elemen kunci dalam administrasi publik yang berperan dalam implementasi kebijakan, pengelolaan sumber daya, pemberian layanan publik, regulasi, pengambilan keputusan, serta menjaga akuntabilitas dan transparansi.

Birokrasi di Indonesia

Birokrasi di Indonesia mengacu pada sistem administrasi publik yang melibatkan berbagai lembaga dan badan pemerintah yang bertugas menjalankan fungsi-fungsi administratif negara. Birokrasi di Indonesia memiliki sejarah panjang dan merupakan bagian penting dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Sejarah birokrasi di Indonesia dapat ditelusuri sejak masa penjajahan Belanda. Pada masa itu, birokrasi diperkenalkan oleh pemerintah kolonial Belanda untuk mengelola daerah-daerah jajahan mereka. Setelah Indonesia merdeka, sistem birokrasi tetap ada dan mengalami transformasi sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan negara.

Birokrasi di Indonesia saat ini terdiri dari berbagai lembaga dan badan pemerintah, seperti Kementerian, Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND), Badan, dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Struktur birokrasi ini terorganisir berdasarkan prinsip tata kerja yang terbagi menjadi unit-unit kerja yang memiliki tugas dan tanggung jawab spesifik.

Meskipun birokrasi memiliki peran penting dalam penyelenggaraan pemerintahan, beberapa masalah dan tantangan masih ada dalam sistem birokrasi di Indonesia. Beberapa masalah tersebut antara lain adalah birokrasi yang kompleks dan berbelit-belit, proses pengambilan keputusan yang lambat, korupsi, dan rendahnya pelayanan publik.

Pemerintah Indonesia telah melakukan berbagai upaya untuk melakukan reformasi birokrasi guna meningkatkan efisiensi, akuntabilitas, dan pelayanan publik. Reformasi birokrasi dilakukan melalui berbagai kebijakan dan program, seperti Program Peningkatan Produktivitas Pegawai (P3), Pengembangan Zona Integritas, dan Penggunaan Teknologi Informasi dalam pelayanan publik.

Birokrasi Perwakilan

Birokrasi merupakan sarana paling rasional untuk pelaksanaan kontrol imperatif atas tindakan manusia dan dapat mencapai derajat efisiensi teknis yang tertinggi. “... *the purely bureaucratic type of administrative organization ... is, from a purely technical point of view, capable of attaining the highest degree of efficiency and is in this sense formally the most rational known means of carrying out imperative control over human beings*” (Weber, 1947). Teori birokrasi representatif (*representative bureaucracy theory*) yang dikemukakan oleh Krislov (1974) dan Selden (1997), berusaha menjelaskan cara untuk melegitimasi kekuatan politik birokrasi dalam konteks nilai-nilai demokrasi (*values democracy*). Ciri-ciri utama teori ini adalah bahwa birokrasi harus mencerminkan keragaman masyarakat yang berfungsi untuk merespon kepentingan seluruh kelompok dalam pengambilan keputusan. Konsep birokrasi representatif yang asli pada mulanya dikembangkan untuk menjelaskan tentang keberadaan elit di dalam birokrasi. Untuk itu dikembangkanlah struktur yang bisa menarik kelompok elit tersebut ke dalam struktur pemerintahan (Frederickson and Smith, 2003).

Klasifikasi Type of Representative Bureaucracy, terdiri atas 3, yaitu: Representative bureaucracy as power; Representative bureaucracy as equal opportunity, and Representative bureaucracy as diversity management Groeneveld, Sandra and Van de Walle, Steven, (2009). Peran masing-masing dan kontribusinya dapat dilihat pada tabel:

Tabel *Three dimensions of representative bureaucracy*

Type of Representative Bureaucracy	Why	Who	Role of State and Citizen		How
Representative bureaucracy as power	Control, stability, penetration, accommodation	Ruling elite	Political stability and control	Citizens as accommodation subjects	Civil service exams, meritocracy, political appointments, spoils, patronage
bureaucracy as equal Representative opportunity	Morality, legitimacy, democracy	Population	Authoritative distribution of values Create community	Citizens as political participants	Quotas, targets, equal opportunities policies and Pledges targeted recruitment
Representative bureaucracy as diversity management	Performance, effectiveness, efficiency	Clients and work-force	Effective and efficient service delivery, government as a business and service provider	Citizens as clients,	Diversity training, networking programs, mentoring programs

Sumber: Groeneveld, Sandra and Van de Walle, Steven, (2009), *A Contingency Approach To Representative Bureaucracy: Power, Equal Opportunities And Diversity*, hal 26.

Representative bureaucracy as power ini berkembang luas terutama di masyarakat yang heterogen dengan mempresentasikan ras, etnis dan jenis kelamin yang disetarakan dengan kelas. Kepentingan dari berbagai kelas diupayakan mempunyai keterwakilan pada struktur dalam birokrasi kontemporer. Latar belakang kewarganegaraan dan juga masalah nilai dan kepercayaan yang sama, yang akan mengembangkan nilai-nilai bagi warga masyarakat agar merasakan adanya hubungan dengan pihak pemerintah, dengan demikian diharapkan pemerintah memahami kebutuhan dan harapan yang diwujudkan dalam bentuk tindakan nyata dalam kegiatan pemerintah.

J. Donald Kingsley (1944) dalam karya *Representative Bureaucracy*, mengembangkan idenya dengan menempatkan birokrasi sebagai institusi perwakilan secara formal. Birokrasi perwakilan menurut Kingsley merupakan suatu istilah yang memandang bahwa organisasi publik dalam pelayanannya harus menyesuaikan dengan keadaan masyarakat setempat, dengan mengembangkan keseimbangan dan semangat demokrasi dengan merepresentasikan masyarakat lokal (*local society*) dalam kekuasaan. Kekuasaan hendaknya

dilaksanakan berdasarkan kekuatan representasi lokal yang mengakomodasi kelompok-kelompok masyarakat dalam birokrasi pemerintah dengan penuh kearifan.

Representative Bureaucracy as Equal Opportunity, Birokrasi menentukan reputasi kelompok elit, disamping itu birokrasi hendaknya menjadi harapan masyarakat banyak atau mewakili kepentingan masyarakat serta memberikan peluang kepada publik dalam menyalurkan kepentingannya. Oleh karena itu, birokrasi perlu meningkatkan peran yang utama dalam membuat keputusan. Kerangka pemikiran dalam *The Administrative State* oleh Waldo (1948), menjadi embrio dari pengembangan kerangka kerja birokrasi dalam *policy making*. Studi ini mengemukakan bahwa *decision of government* adalah produk dari proses tawar-menawar dan negosiasi di antara para aktor politik yang berkepentingan. Aktor utama dalam kerangka kerja tawar-menawar ini adalah presiden, dikarenakan fokus studi hanya pada cabang eksekutif. Dengan demikian presiden dianggap memiliki kekuatan secara sepihak dalam pengambilan keputusan, sehingga harus mengakomodasi kepentingan dari berbagai jenis bagian dalam institusi cabang eksekutif tersebut.

Representative Bureaucracy as Diversity Management, *Bureaucracy as diversity management*, dalam arti birokrasi diupayakan meningkatkan performanya sebagai manajer publik sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan kekinian. Performa demikian menurut Pollit and Bouckaert (2000) *assert: "a greater extent of performance measurement has been better exemplified in NPM countries"*.

Sementara itu, menyatakan bahwa profesionalisasi adalah suatu proses untuk mendorong dan melindungi kepentingan pemangku jabatan secara profesional (Bevir, 2007:752). Dalam birokrasi, profesionalisasi mengacu pada pengembangan tipe dan level pengetahuan dan keterampilan yang diperlukan untuk perilaku profesional. Standar kompetensi profesional ini diterapkan baik kepada mereka yang akan memasuki profesi maupun yang telah ada (Yates, 2009:88-90) .

Pendapat Kingsley (1944) yang dikutip Sowa dan Selden (2003) dalam artikelnya, berargumen bahwa keterwakilan semua kelas sosial dalam tubuh pegawai negeri Inggris adalah penting. Dua tahun kemudian, konsep birokrasi keterwakilan Kingsley diterapkan dalam tubuh korps pegawai sipil Amerika. Kemudian Norton Long (1952) dan Paul Van Riper (1958) mengembangkan pendapat Kingsley bahwa keterwakilan berkaitan erat dengan legitimasi sebuah kebijakan. Semakin tinggi tingkat keterwakilan kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat ke dalam tubuh birokrasi maka legitimasi sebuah kebijakan akan semakin tinggi pula. Dapat disimpulkan bahwa prinsip birokrasi perwakilan (*representative bureaucracy*) apabila para birokrat mencerminkan karakteristik demografis dan dinamika sosial masyarakat yang dilayaninya maka birokrasi tersebut akan lebih *responsive*. Keterikatan emosi (*connected*) antara negara dan masyarakat akan meningkatkan kualitas layanan publik, hal tersebut merupakan akses dari birokrasi.

Selain karena bekerjanya birokrasi perwakilan, rekrutmen birokrasi dan politik juga dipengaruhi oleh negara. Negara memainkan peran utama dalam mempengaruhi pembagian kekuasaan, status dan kemakmuran dalam masyarakat (Brown, 1994). Pengembangan pendekatan kontingensi dalam teori birokrasi *representative* oleh Groeneveld dan Van de Walle (2009), untuk menguji sebuah kebijakan dalam membebaskan Afro-Amerika di Amerika Serikat pada tahun 1960-an dan 1970-an. Keragaman pendekatan manajemen modern saja tidak dapat berkontribusi untuk membangun bangsa terutama menekankan kinerja organisasi. Pendekatan birokrasi *representatif* dengan mempertimbangkan argumen moral dan pengakuan realitas politik serta distribusi kekuasaan yang ada dalam masyarakat, bahkan perlu mencontoh keberhasilan negara lain.

Desentralisasi asimetris merupakan pemberian kewenangan khusus pada wilayah-wilayah tertentu dalam suatu negara. Konsep desentralisasi asimetris sendiri berkembang dari konsep tentang *asymmetric federation* yang diperkenalkan oleh Charles Tarlton pada tahun

1965. Menurut Tillin, terdapat dua jenis asymmetric federation, yakni de facto dan de jure asymmetry. Jenis pertama merujuk pada adanya perbedaan antar daerah dalam hal luas wilayah, potensi ekonomi, budaya dan bahasa, atau perbedaan dalam otonomi, sistem perwakilan atau kewenangan yang timbul karena adanya perbedaan karakteristik. Sedangkan asimetri kedua merupakan produk konstitusi yang didesain secara sadar untuk mencapai tujuan tertentu. Hal ini berhubungan dengan alokasi kewenangan dalam besaran yang berbeda, atau pemberian otonomi dalam wilayah kebijakan tertentu, kepada daerah tertentu saja (Tillin, 2006: 46-48).

Daftar Pustaka

- Ebrey, P. B., Walthall, A., & Palais, J. B. (2013). *East Asia: A Cultural, Social, and Political History*. Cengage Learning.
- Weber, M. (1978). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. University of California Press.
- Bentham, J. (1988). *The Works of Jeremy Bentham: Published Under the Superintendence of His Executor, John Bowring*. Clarendon Press.
- Frederickson, G. and Smith, K. (2003) *The Public Administration Theory Primer*. Westview Press: Member of The Perseus Book Group.
- Satria, A. (2016). Reformasi Birokrasi: Antara Wacana, Implementasi, dan Tantangan. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 6(1), 1-18.
- Wicaksono, D., & Amalia, R. (2018). Reformasi Birokrasi Pemerintah Daerah: Tinjauan Pengelolaan Aparatur. *Jurnal Dinamika Hukum*, 18(1), 1-10.
- Pribadi, D. (2019). Transformasi Birokrasi Menuju *Good Governance*: Studi Kasus Implementasi E-Government di Indonesia. *Jurnal Studi Pemerintahan*, 10(1), 51-72.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons?. *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Weber, M. (1978). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. University of California Press.

Profil Penulis



Dr. Ransta L. Lekatompessy, M.Sc

Ketertarikan penulis pada kajian administrasi publik, dimulai pada tahun 2004 dengan menempuh Pendidikan pada program studi Ilmu Pemerintahan STIP-Abdi Negara Jakarta, kemudian melanjutkan program magister pada jurusan studi kebijakan publik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, selanjutnya pada tahun 2015 penulis berkesempatan melanjutkan Pendidikan Doktorat pada Program Studi Administrasi Publik, Universitas Diponegoro Semarang.

Penulis memiliki kepakaran Kebijakan Publik, untuk mewujudkan karir sebagai dosen profesional, penulis pun aktif sebagai peneliti dibidang kepakarannya tersebut. Berbagai kajian tentang kebijakan publik terus dilakukan oleh penulis, dalam upaya untuk mempertajam kemampuan dalam menganalisis berbagai fenomena kebijakan sosial yang terjadi. Kajian-kajian yang dilakukan baik secara mandiri, maupun dengan pendanaan internal perguruan tinggi.

Email Penulis: ransta@unmus.ac.id

TEORI KEBIJAKAN PUBLIK DAN PENGAMBILAN KEPUTUSAN

Ade Putra Ode Amane, S.Sos., M.Si
Universitas Muhammadiyah Luwuk

Pendahuluan

Teori Kebijakan Publik dan Pengambilan Keputusan merupakan bidang studi yang mempelajari proses perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan publik. Teori-teori dalam bidang ini berusaha untuk menjelaskan dan menganalisis bagaimana kebijakan publik dibuat, serta bagaimana keputusan diambil dalam konteks kebijakan publik, (Mubarok & Suparman, 2019); (Hi.Ibrahim & Supriatna, 2020); (Agus Hendrayady et al., 2022); (Fajrillah et al., 2022); (Hasan et al., 2023); (Zahari et al., 2023).

1. **Rasionalitas Terbatas (*Bounded Rationality*):** Teori ini dikembangkan oleh Herbert Simon dan menyatakan bahwa pengambilan keputusan terbatas oleh keterbatasan informasi, waktu, dan kapasitas kognitif individu atau kelompok. Dalam konteks kebijakan publik, rasionalitas terbatas mengakui bahwa keputusan publik seringkali diambil dengan berdasarkan pada alternatif yang memenuhi persyaratan minimum, bukan yang paling optimal.
2. **Incrementalisme:** Teori ini menekankan bahwa proses perumusan kebijakan cenderung bersifat inkremental atau bertahap. Kebijakan publik biasanya dihasilkan melalui perubahan-perubahan kecil atau penyesuaian terhadap kebijakan yang sudah ada, daripada

perubahan besar secara mendadak. Hal ini dapat disebabkan oleh faktor-faktor politik, ekonomi, dan administratif yang membatasi kemampuan untuk mengubah kebijakan secara drastis.

3. Model Perumusan Kebijakan Bertahap (*Stages Model*): Model ini menggambarkan perumusan kebijakan sebagai serangkaian tahap yang terpisah, termasuk identifikasi masalah, perumusan alternatif kebijakan, implementasi, dan evaluasi. Setiap tahap memiliki aktor-aktor yang berperan dalam mengambil keputusan. Model ini memberikan kerangka kerja untuk memahami proses perumusan kebijakan secara sistematis.
4. Pendekatan Sistem (*Systems Approach*): Pendekatan ini melihat kebijakan publik sebagai sistem kompleks yang melibatkan interaksi antara berbagai aktor, kepentingan, dan faktor-faktor yang saling terkait. Pendekatan ini berfokus pada pemahaman sistem kebijakan secara keseluruhan, termasuk dampak kebijakan pada berbagai komponen sistem dan menganalisis efek samping atau efek domino yang mungkin terjadi.
5. Teori Pilihan Rasional (*Rational Choice Theory*): Teori ini mengasumsikan bahwa individu dan kelompok mengambil keputusan secara rasional berdasarkan pada evaluasi konsekuensi yang diharapkan dari setiap pilihan. Dalam konteks kebijakan publik, teori ini berfokus pada bagaimana aktor-aktor terlibat dalam proses kebijakan menganalisis alternatif dan memilih yang paling sesuai dengan preferensi mereka

Perlu dicatat bahwa teori-teori tersebut tidaklah saling eksklusif, dan seringkali digunakan secara bersama-sama untuk memahami kompleksitas proses kebijakan publik dan pengambilan keputusan. Selain itu, ada juga pendekatan lain yang dapat digunakan, seperti analisis kebijakan juga merupakan pendekatan yang penting dalam studi kebijakan publik dan pengambilan keputusan. Analisis kebijakan melibatkan penelitian dan evaluasi yang sistematis terhadap berbagai aspek

kebijakan, termasuk tujuan kebijakan, alternatif kebijakan yang mungkin, dampak sosial dan ekonomi, serta efektivitas implementasi. Beberapa langkah umum dalam analisis kebijakan meliputi: (Sulistiyani et al., 2004); (Tachjan, 2006); (Purwo Santoso, 2010); (Riant Nugroho, 2011); (Sahya Anggara, 2018); (Pramono, 2020); (Sitna Hajar Malawat, 2022); (Umiyati et al., 2023).

1. Identifikasi masalah: Mengidentifikasi isu atau masalah yang memerlukan intervensi kebijakan. Hal ini melibatkan pemahaman mendalam terhadap masalah yang dihadapi masyarakat dan analisis penyebab-penyebabnya.
2. Penelitian dan pengumpulan data: Melakukan penelitian dan pengumpulan data terkait dengan masalah kebijakan yang sedang dianalisis. Data ini dapat berupa data statistik, laporan penelitian, survei, atau informasi lain yang relevan.
3. Analisis kebijakan yang ada: Mengevaluasi kebijakan yang sudah ada untuk melihat sejauh mana kebijakan tersebut telah berhasil dalam mencapai tujuan yang ditetapkan. Analisis ini dapat melibatkan evaluasi kebijakan sebelumnya, evaluasi dampak, dan evaluasi efektivitas implementasi.
4. Perumusan alternatif kebijakan: Mengidentifikasi dan merumuskan alternatif kebijakan yang dapat mengatasi masalah yang ada. Alternatif kebijakan ini harus didasarkan pada penelitian dan analisis yang cermat, serta mempertimbangkan tujuan, efektivitas, dan efisiensi.
5. Evaluasi dan pemilihan kebijakan: Mengevaluasi setiap alternatif kebijakan berdasarkan pada kriteria tertentu, seperti dampak sosial, ekonomi, politik, dan keberlanjutan. Keputusan akhir dalam pemilihan kebijakan dilakukan dengan mempertimbangkan manfaat dan keterbatasan masing-masing alternatif.

6. Implementasi dan evaluasi kebijakan: Setelah kebijakan dipilih, langkah selanjutnya adalah mengimplementasikan kebijakan tersebut. Selama implementasi, perlu dilakukan pemantauan dan evaluasi untuk melihat apakah kebijakan mencapai tujuan yang diharapkan, serta mengidentifikasi perubahan atau penyesuaian yang diperlukan.

Analisis kebijakan membantu pemangku kepentingan untuk membuat keputusan yang lebih informasi dan berdasarkan pada bukti. Pendekatan ini juga memungkinkan adanya transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi dalam proses kebijakan publik.

Rasionalitas Terbatas (*Bounded Rationality*)

Menurut teori rasionalitas terbatas, dalam konteks kebijakan publik, individu atau kelompok yang terlibat dalam pengambilan keputusan tidak memiliki akses ke semua informasi yang relevan atau tidak memiliki waktu atau kemampuan kognitif untuk memproses informasi tersebut secara menyeluruh. Akibatnya, mereka harus menggunakan strategi pengambilan keputusan yang lebih sederhana dan memadai dalam menghadapi kompleksitas kebijakan.

Beberapa karakteristik rasionalitas terbatas adalah sebagai berikut: (Sulistiyani et al., 2004); (Tachjan, 2006); (Riant Nugroho, 2011); (Mubarok & Suparman, 2019); (Umiyati et al., 2023); (Zahari et al., 2023).

1. **Penyederhanaan kompleksitas:** Individu atau kelompok memilih untuk menyederhanakan masalah dan mempertimbangkan hanya sebagian kecil informasi yang tersedia. Mereka mungkin menggunakan aturan heuristik atau jalan pintas mental untuk membuat keputusan dengan cepat.

Beberapa bentuk penyederhanaan kompleksitas yang umum dilakukan adalah:

- a. Seleksi informasi: Individu atau kelompok memilih hanya sebagian informasi yang dianggap relevan atau penting dalam pengambilan

keputusan. Mereka mungkin mengabaikan atau mengesampingkan informasi yang dianggap tidak signifikan atau terlalu kompleks untuk dipahami.

- b. Penggunaan aturan heuristik: Aturan heuristik adalah aturan praktis yang digunakan untuk membuat keputusan tanpa melakukan perhitungan yang rumit. Contohnya, "pilih opsi yang memiliki hasil terbaik dalam pengalaman sebelumnya" atau "pilih opsi yang paling mudah dilakukan". Aturan heuristik ini membantu dalam penyederhanaan kompleksitas dengan mengurangi jumlah informasi yang harus diproses.
- c. Abstraksi: Individu atau kelompok mungkin menggambarkan masalah atau situasi dalam bentuk yang lebih sederhana atau konseptual untuk mempermudah pemahaman. Mereka mengabaikan detail yang tidak penting dan memfokuskan pada aspek utama yang relevan.
- d. Pengelompokan dan generalisasi: Informasi yang kompleks dapat dikelompokkan ke dalam kategori yang lebih umum atau digeneralisasi untuk mengurangi kerumitan. Hal ini memungkinkan individu atau kelompok untuk memperlakukan beberapa elemen sebagai satu kesatuan dan mengurangi jumlah faktor yang harus dipertimbangkan.

Penyederhanaan kompleksitas bukan berarti bahwa keputusan yang diambil secara otomatis tidak tepat atau kurang rasional. Ini adalah strategi yang digunakan dalam konteks keterbatasan untuk menghasilkan keputusan yang memadai dan praktis dalam waktu yang terbatas. Meskipun terdapat risiko bahwa penyederhanaan tersebut dapat mengorbankan informasi penting, rasionalitas terbatas mengakui bahwa pengambilan keputusan adalah proses adaptif yang dilakukan dengan sumber daya terbatas.

- 2. Kebijakan puas (*satisficing*):** Rasionalitas terbatas mengakui bahwa individu atau kelompok mungkin tidak mencari solusi yang optimal dalam pengambilan keputusan, tetapi memilih alternatif yang memenuhi persyaratan minimum atau cukup memuaskan untuk mengatasi masalah yang dihadapi.

Kebijakan puas (*satisficing*) adalah konsep yang terkait dengan rasionalitas terbatas dalam pengambilan keputusan. Istilah ini pertama kali diperkenalkan oleh Herbert Simon untuk menjelaskan bahwa individu atau kelompok tidak selalu mencari solusi atau alternatif yang optimal dalam pengambilan keputusan, tetapi mereka mencari alternatif yang memenuhi persyaratan minimum atau cukup memuaskan untuk mengatasi masalah yang dihadapi.

Dalam konteks kebijakan publik, kebijakan puas berarti bahwa pengambil keputusan mencari kebijakan atau solusi yang dapat memberikan hasil yang memadai atau mencukupi dalam batasan yang ada, meskipun kebijakan tersebut tidak mencapai hasil yang ideal atau optimal. Mereka tidak melibatkan proses yang rumit dan waktu yang lama untuk mencari solusi terbaik.

Konsep kebijakan puas mengakui keterbatasan informasi, waktu, dan kapasitas kognitif dalam pengambilan keputusan. Individu atau kelompok tidak mampu mempertimbangkan semua alternatif yang mungkin dan melakukan analisis yang mendalam terhadap konsekuensi dari setiap alternatif. Sebagai gantinya, mereka mengambil keputusan berdasarkan pada kriteria minimum yang harus terpenuhi untuk mengatasi masalah yang dihadapi.

Pendekatan kebijakan puas memberikan keuntungan dalam efisiensi waktu dan sumber daya yang digunakan dalam pengambilan keputusan. Dalam konteks kebijakan publik, ini bisa berarti mencapai hasil yang memadai dalam waktu yang lebih singkat dan dengan biaya yang lebih rendah.

Namun, kebijakan puas juga memiliki keterbatasan. Kebijakan yang hanya memenuhi persyaratan minimum atau memadai dalam jangka pendek mungkin tidak mencapai hasil jangka panjang yang optimal. Selain itu, kebijakan puas dapat mengabaikan atau mengorbankan sebagian informasi atau nilai-nilai penting dalam proses pengambilan keputusan.

Penting untuk diingat bahwa kebijakan puas bukan berarti pengambil keputusan tidak memperhatikan tujuan atau tidak melakukan analisis. Sebaliknya, mereka mencari solusi yang memadai dengan mempertimbangkan keterbatasan yang ada. Jika solusi yang memadai tidak tercapai, pengambil keputusan mungkin perlu melakukan penyesuaian dan mencari solusi yang lebih baik dalam waktu yang lebih lama.

- 3. *Asimetri informasi:*** Rasionalitas terbatas mengakui bahwa terdapat ketidakseimbangan dalam akses informasi antara pengambil keputusan. Beberapa pihak mungkin memiliki informasi yang lebih lengkap atau akurat dibandingkan dengan yang lain, yang dapat mempengaruhi pengambilan keputusan dan hasil kebijakan.

Dalam konteks kebijakan publik dan pengambilan keputusan, asimetri informasi dapat terjadi antara pemerintah atau pembuat kebijakan dan masyarakat, antara kelompok kepentingan yang berbeda, atau bahkan antara para ahli dan pengambil keputusan. Beberapa contoh asimetri informasi dalam kebijakan publik meliputi:

- a. Informasi pemerintah dan masyarakat: Pemerintah seringkali memiliki akses lebih besar terhadap informasi yang berkaitan dengan masalah kebijakan publik. Mereka mungkin memiliki data statistik, laporan penelitian, atau akses ke sumber daya informasi lainnya yang tidak tersedia secara umum bagi masyarakat. Hal ini dapat menciptakan asimetri informasi antara

pemerintah dan masyarakat yang dapat mempengaruhi proses perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan yang demokratis.

- b. Asimetri informasi antara kelompok kepentingan: Kelompok kepentingan yang berbeda seringkali memiliki pengetahuan yang berbeda-beda tentang masalah kebijakan. Beberapa kelompok mungkin memiliki akses lebih besar ke informasi yang relevan, sementara kelompok lain mungkin memiliki keterbatasan akses atau pemahaman yang lebih rendah. Hal ini dapat mempengaruhi kekuatan negosiasi dan pengaruh dalam proses pembuatan kebijakan.
- c. Asimetri informasi antara ahli dan pengambil keputusan: Ahli atau peneliti seringkali memiliki pengetahuan khusus atau expertise dalam bidang tertentu yang terkait dengan kebijakan. Pengambil keputusan, seperti pembuat kebijakan publik, mungkin tidak memiliki pengetahuan yang sama mendalam. Hal ini dapat menciptakan asimetri informasi antara ahli dan pengambil keputusan, yang mempengaruhi sejauh mana pengetahuan ahli digunakan atau dipertimbangkan dalam proses kebijakan.

Dampak dari asimetri informasi adalah bahwa pihak yang memiliki akses lebih besar terhadap informasi dapat memiliki kekuatan yang lebih besar dalam proses kebijakan dan pengambilan keputusan. Hal ini dapat menciptakan ketidakadilan atau ketimpangan kepentingan dalam pengambilan keputusan. Untuk mengatasi asimetri informasi, penting untuk mendorong transparansi, partisipasi publik, dan pertukaran informasi yang adil antara pihak-pihak yang terlibat dalam proses kebijakan publik.

- 4. **Pembatasan kognitif:** Rasionalitas terbatas mengakui bahwa individu atau kelompok memiliki keterbatasan dalam kapasitas kognitif untuk memproses informasi secara menyeluruh. Hal ini dapat mengarah pada terbatasnya kemampuan

mereka untuk mempertimbangkan semua alternatif dan konsekuensi yang mungkin.

Dalam konteks kebijakan publik dan pengambilan keputusan, pembatasan kognitif dapat memengaruhi cara individu atau kelompok memproses informasi, mengevaluasi pilihan, dan mencapai keputusan yang rasional. Beberapa bentuk pembatasan kognitif yang umum meliputi:

- a. Keterbatasan kapasitas memori: Manusia memiliki keterbatasan dalam kapasitas memori jangka pendek dan jangka panjang. Hal ini dapat menyebabkan kesulitan dalam menyimpan dan mengingat informasi yang relevan untuk pengambilan keputusan. Keterbatasan ini dapat menyebabkan penurunan kualitas pengambilan keputusan jika informasi yang penting dilupakan atau tidak dipertimbangkan dengan baik.
- b. Keterbatasan perhatian: Manusia juga memiliki keterbatasan dalam kapasitas perhatian yang aktif. Terdapat batasan pada seberapa banyak informasi yang dapat kita perhatikan dan diproses dalam satu waktu. Ketika dihadapkan pada informasi yang kompleks atau berlimpah, individu cenderung memilih informasi yang paling mencolok atau relevan, dan mengabaikan informasi yang dianggap tidak penting. Hal ini dapat mengarah pada kesalahan penilaian atau penyelewengan informasi yang dapat mempengaruhi pengambilan keputusan.
- c. Kecenderungan untuk mengambil keputusan berdasarkan emosi: Manusia memiliki kecenderungan untuk mempengaruhi keputusan mereka oleh emosi. Emosi yang intens dapat mengaburkan penilaian rasional dan mempengaruhi proses pengambilan keputusan. Keputusan yang didasarkan pada emosi semata mungkin tidak mempertimbangkan informasi yang obyektif atau memenuhi tujuan jangka panjang.

- d. Keterbatasan dalam pemrosesan informasi kompleks: Informasi yang kompleks atau teknis dapat sulit dipahami dan dianalisis. Manusia memiliki batasan dalam kemampuan mereka untuk memahami dan memproses informasi yang kompleks secara mendalam. Hal ini dapat menyebabkan kesulitan dalam mengevaluasi implikasi kebijakan atau memperhitungkan semua faktor yang relevan.

Pembatasan kognitif merupakan tantangan yang harus diakui dalam pengambilan keputusan. Untuk mengatasi pembatasan kognitif, strategi seperti penyederhanaan kompleksitas, penggunaan alat bantu visual, penggunaan aturan heuristik, dan keterlibatan ahli dapat digunakan. Selain itu, penting untuk meningkatkan kesadaran akan pembatasan kognitif dan melakukan upaya untuk meningkatkan kemampuan kognitif individu melalui pelatihan, pendidikan, dan pengembangan keterampilan pengambilan keputusan.

Incrementalisme

Incrementalisme adalah pendekatan dalam perumusan kebijakan publik yang mengedepankan perubahan bertahap dan bertahap dari kebijakan yang sudah ada. Pendekatan ini berangkat dari asumsi bahwa pengambilan keputusan publik harus berdasarkan pada pengetahuan dan pengalaman yang terbatas serta kemungkinan perubahan dan ketidakpastian yang kompleks.

Dalam incrementalisme, pengambilan keputusan tidak mencoba menciptakan perubahan drastis atau revolusioner dalam kebijakan publik. Sebaliknya, keputusan diambil berdasarkan pada perubahan yang lebih kecil dan terbatas yang secara inkremental meningkatkan atau memperbaiki kebijakan yang sudah ada. Proses ini seringkali melibatkan evaluasi terhadap kebijakan yang ada, identifikasi kelemahan atau masalah dalam implementasi, dan pengaturan perubahan yang terfokus dan dapat diterima.

Pendekatan incrementalisme memiliki beberapa kelebihan. Pertama, ini mempertimbangkan keterbatasan pengetahuan dan sumber daya yang ada dalam pengambilan keputusan publik. Dengan tidak mencoba melakukan perubahan besar-besaran, risiko kesalahan dan dampak negatif yang tidak terduga dapat dikurangi.

Selain itu, incrementalisme memungkinkan proses pembuatan kebijakan yang lebih responsif dan fleksibel terhadap perubahan konteks dan dinamika sosial, politik, dan ekonomi. Dengan mengadopsi pendekatan yang lebih bertahap, kebijakan dapat diadaptasi seiring waktu berdasarkan evaluasi dan pengalaman nyata dari implementasi kebijakan sebelumnya, (Ramadhani et al., 2022); (Fajar Setyaning Dwi Putra et al., 2022); (Amane et al., 2023); (Mustanir et al., 2023).

Namun, incrementalisme juga memiliki keterbatasan. Pendekatan ini cenderung kurang mampu menangani tantangan besar dan kompleks yang membutuhkan perubahan yang radikal. Kebijakan publik yang tidak mampu beradaptasi dengan perubahan besar-besaran atau memerlukan perubahan sistemik mungkin membutuhkan pendekatan yang lebih transformasional atau revolusioner.

Selain itu, incrementalisme dapat menghasilkan kebijakan yang terfragmentasi atau tidak koheren jika tidak ada upaya yang cukup untuk mengevaluasi dan mengkoordinasikan perubahan kebijakan secara keseluruhan.

Dalam praktiknya, incrementalisme seringkali digunakan dalam perumusan kebijakan publik sebagai pendekatan yang realistis dan dapat diimplementasikan secara bertahap. Namun, penting untuk mengevaluasi kebijakan secara terus-menerus dan mempertimbangkan perubahan yang lebih signifikan ketika diperlukan untuk mencapai tujuan kebijakan yang lebih luas.

Asumsi dasar dalam pendekatan incrementalisme adalah bahwa proses perumusan kebijakan adalah inkremental atau bertahap. Beberapa asumsi dasar dalam incrementalisme meliputi: (Riant Nugroho, 2011); (Sahya

Anggara, 2018); (Sitna Hajar Malawat, 2022); (Hi.Ibrahim & Supriatna, 2020); (Pramono, 2020).

1. Perubahan yang bertahap: Pendekatan incrementalisme mengasumsikan bahwa perubahan kebijakan publik terjadi secara bertahap dan evolusioner. Perubahan kebijakan tidak terjadi secara dramatis atau revolusioner, melainkan melalui perubahan kecil dan bertahap dari kebijakan yang sudah ada.
2. Keterbatasan pengetahuan: Asumsi ini menyatakan bahwa pengambil keputusan memiliki keterbatasan dalam memahami masalah secara menyeluruh. Mereka hanya memiliki informasi terbatas dan pemahaman yang parsial tentang masalah yang dihadapi. Oleh karena itu, perubahan kebijakan yang dilakukan lebih cenderung bersifat inkremental daripada mencoba mencapai solusi yang sempurna.
3. Kebijakan berdasarkan pengalaman: Asumsi ini mengatakan bahwa pengambil keputusan cenderung mengandalkan pengalaman dan pembelajaran dari kebijakan sebelumnya. Mereka menggunakan evaluasi dan umpan balik dari implementasi kebijakan sebelumnya untuk membuat perubahan kecil atau penyesuaian dalam kebijakan yang ada.
4. Tindakan adaptif: Pendekatan incrementalisme mengasumsikan bahwa pengambil keputusan berusaha untuk mengatasi masalah dan tantangan yang dihadapi secara adaptif. Mereka melakukan penyesuaian dan perubahan kebijakan secara bertahap untuk menangani situasi yang terus berubah.
5. Proses politik dan negosiasi: Asumsi ini mengakui bahwa proses perumusan kebijakan melibatkan aktor-aktor politik yang memiliki kepentingan dan preferensi yang berbeda. Perubahan kebijakan cenderung melibatkan negosiasi dan kompromi antara berbagai pemangku kepentingan untuk mencapai kesepakatan inkremental.

Model Perumusan Kebijakan Bertahap (*Stages Model*)

Model Perumusan Kebijakan Bertahap (*Stages Model*) adalah suatu pendekatan dalam analisis kebijakan publik yang menggambarkan proses perumusan kebijakan dalam serangkaian tahapan atau langkah-langkah yang terurut. Model ini membantu memahami bagaimana kebijakan publik dibuat, mulai dari masalah yang diidentifikasi hingga implementasi dan evaluasi kebijakan.

Secara umum, *Stages Model* mencakup beberapa tahapan utama, meskipun pendekatan ini dapat bervariasi tergantung pada penulis atau konteks yang digunakan. Beberapa tahapan yang umum dalam *Stages Model* meliputi: (Purwo Santoso, 2010); (Riant Nugroho, 2011); (Sahya Anggara, 2018); (Agus Hendrayady et al., 2022); (Zahari et al., 2023)

1. **Agenda Setting (Penetapan Agenda):** Tahap ini melibatkan identifikasi masalah yang memerlukan tindakan kebijakan. Masalah tersebut dapat muncul dari berbagai sumber, seperti kelompok kepentingan, penelitian, peristiwa penting, atau isu yang mendapat perhatian media. Dalam tahap ini, beberapa masalah dipilih untuk diperhatikan lebih lanjut, sementara yang lain mungkin diabaikan.
2. **Perumusan Kebijakan:** Tahap ini melibatkan pengidentifikasian alternatif kebijakan yang mungkin untuk mengatasi masalah yang diidentifikasi. Di sini, analisis kebijakan dilakukan untuk mengevaluasi solusi yang potensial, termasuk implikasi, manfaat, dan biaya dari setiap alternatif. Selama tahap ini, aktor dan kelompok kepentingan terlibat dalam negosiasi dan advokasi untuk mempengaruhi bentuk dan isi kebijakan.
3. **Implementasi:** Setelah kebijakan dirumuskan, tahap implementasi dimulai. Ini melibatkan penerjemahan kebijakan menjadi tindakan konkret melalui program-program, regulasi, atau keputusan operasional. Dalam tahap ini, aktor pelaksana bertanggung jawab untuk mengimplementasikan kebijakan dan

mengatasi tantangan dalam menjalankan kebijakan di lapangan.

4. Evaluasi: Tahap evaluasi melibatkan penilaian terhadap hasil dan efektivitas kebijakan yang telah diimplementasikan. Evaluasi ini dapat melibatkan pengukuran indikator kinerja, analisis dampak kebijakan, dan pengumpulan umpan balik dari pemangku kepentingan. Hasil evaluasi digunakan untuk mengevaluasi kesuksesan kebijakan, mengidentifikasi kelemahan, dan memberikan masukan untuk perbaikan atau perubahan kebijakan di masa mendatang.
5. Terminasi atau Perubahan Kebijakan: Tahap ini melibatkan keputusan untuk mengakhiri atau mengubah kebijakan yang ada. Jika kebijakan dianggap tidak efektif atau tidak relevan lagi, mungkin diperlukan terminasi kebijakan. Namun, jika evaluasi menunjukkan kebutuhan perubahan atau penyesuaian kebijakan, tahap ini melibatkan proses perubahan kebijakan yang mencakup tahapan perumusan ulang, implementasi ulang, dan evaluasi ulang.

Stages Model memberikan kerangka kerja yang berguna untuk memahami dan menganalisis proses perumusan kebijakan publik secara sistematis. Dengan membagi proses perumusan kebijakan menjadi tahapan-tahapan yang terurut, model ini membantu mengidentifikasi peran dan interaksi antara aktor-aktor yang terlibat dalam setiap tahap. Hal ini juga membantu melihat bagaimana kebijakan dapat berkembang seiring waktu dan bagaimana evaluasi dapat digunakan untuk memperbaiki kebijakan di masa mendatang.

Namun, penting untuk diingat bahwa Stages Model memiliki beberapa keterbatasan. Model ini cenderung menyederhanakan kompleksitas proses kebijakan publik yang sebenarnya. Dalam praktiknya, proses perumusan kebijakan seringkali tidak linier,

melainkan kompleks, berubah-ubah, dan melibatkan banyak aktor dan faktor yang saling terkait.

Selain itu, Stages Model juga tidak mempertimbangkan interaksi dan konflik politik yang mungkin terjadi di setiap tahap. Pendekatan ini cenderung mengasumsikan bahwa kebijakan dibuat melalui proses yang rasional dan konsensus, padahal realitasnya seringkali melibatkan negosiasi, pertentangan kepentingan, dan kekuatan politik.

Meskipun demikian, Stages Model tetap berguna sebagai alat analisis awal yang membantu memahami dan menggambarkan proses perumusan kebijakan publik. Dengan pemahaman yang lebih baik tentang setiap tahapan dan interaksi di antara mereka, para pengambil keputusan dapat memperoleh wawasan yang lebih baik untuk memperbaiki perumusan kebijakan, meningkatkan pelaksanaan, dan mencapai tujuan kebijakan yang diinginkan.

Pendekatan Sistem (*Systems Approach*)

Pendekatan Sistem (*Systems Approach*) adalah pendekatan yang digunakan dalam analisis kebijakan publik yang menganggap kebijakan sebagai sistem kompleks yang terdiri dari berbagai elemen yang saling berinteraksi. Pendekatan ini melihat kebijakan sebagai bagian dari suatu sistem yang lebih besar, dan memperhatikan hubungan, ketergantungan, dan dampak antara elemen-elemen tersebut.

Dalam Pendekatan Sistem, kebijakan dipandang sebagai suatu sistem yang terdiri dari komponen-komponen berikut: (Sahya Anggara, 2018); (Mubarok & Suparman, 2019); (Sitna Hajar Malawat, 2022); (Fajrillah et al., 2022); (Agus Hendrayady et al., 2022).

1. **Komponen Input:** Komponen ini mencakup masukan atau *input* dalam proses kebijakan, seperti informasi, data, sumber daya manusia, sumber daya finansial, dan pengetahuan. Input ini adalah faktor-faktor yang membentuk landasan kebijakan dan memberikan konteks untuk perumusan kebijakan.

2. **Proses Kebijakan:** Proses ini melibatkan langkah-langkah dan aktivitas yang terjadi selama perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan. Proses ini melibatkan interaksi antara aktor-aktor yang terlibat, pengambilan keputusan, negosiasi, dan komunikasi.
3. **Output Kebijakan:** *Output* merupakan hasil dari proses kebijakan, yaitu kebijakan publik yang dirumuskan dan diimplementasikan. *Output* tersebut dapat berupa keputusan formal, undang-undang, peraturan, program, atau kegiatan tertentu yang ditetapkan untuk mencapai tujuan kebijakan.
4. **Dampak:** Dampak adalah efek yang dihasilkan oleh kebijakan publik pada masyarakat, lingkungan, dan sistem lain yang terkait. Dampak dapat berupa perubahan sosial, ekonomi, politik, lingkungan, dan kesehatan yang disebabkan oleh implementasi kebijakan.

Pendekatan Sistem mengakui bahwa kebijakan publik tidak dapat dipahami secara terisolasi, tetapi harus dilihat dalam konteks sistem yang lebih luas. Pendekatan ini menekankan pentingnya memahami interaksi dan hubungan antara elemen-elemen dalam sistem kebijakan serta efek yang muncul dari perubahan di satu bagian sistem terhadap bagian-bagian lainnya.

Pendekatan Sistem juga menekankan pentingnya melihat dampak jangka panjang dari kebijakan dan memperhatikan aspek yang kompleks dan saling terkait. Dengan memahami kebijakan sebagai sistem, pengambil keputusan dapat lebih memahami konsekuensi yang mungkin timbul dari intervensi kebijakan dan melakukan analisis yang lebih holistik serta pengambilan keputusan yang lebih informan.

Dalam prakteknya, Pendekatan Sistem dapat melibatkan analisis sistem, model simulasi, pemetaan kebijakan, dan pendekatan partisipatif yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan untuk memahami dan merancang kebijakan secara sistematis dan berkelanjutan.

Teori Pilihan Rasional (*Rational Choice Theory*)

Teori Pilihan Rasional (*Rational Choice Theory*) adalah pendekatan dalam studi kebijakan publik dan pengambilan keputusan yang berfokus pada pemahaman tindakan individu dan kelompok berdasarkan pertimbangan rasional. Teori ini didasarkan pada asumsi bahwa individu dan kelompok memiliki preferensi yang jelas, memaksimalkan keuntungan atau manfaat yang diharapkan, dan menggunakan penilaian rasional untuk memilih tindakan atau kebijakan yang paling menguntungkan.

Pendekatan ini berangkat dari premis bahwa individu dan kelompok memiliki tujuan yang jelas, mengumpulkan informasi yang relevan, mengevaluasi konsekuensi dari setiap pilihan, dan memilih tindakan yang dianggap paling rasional dalam mencapai tujuan mereka. Rasionalitas dalam konteks ini berarti mengoptimalkan pilihan berdasarkan pada penilaian rasional terhadap manfaat dan biaya yang terlibat.

Dalam Teori Pilihan Rasional, pengambilan keputusan dipandang sebagai proses rasional di mana individu dan kelompok memperhitungkan preferensi pribadi, informasi yang tersedia, keterbatasan sumber daya, dan konsekuensi yang diharapkan dari setiap pilihan. Keputusan dianggap sebagai hasil dari analisis rasional dan perhitungan utilitas yang mempertimbangkan trade-off antara manfaat dan biaya yang terkait dengan setiap pilihan.

Teori Pilihan Rasional memiliki beberapa asumsi dasar, antara lain: (Riant Nugroho, 2011); (Sahya Anggara, 2018); (Umiyati et al., 2023); (Zahari et al., 2023)

1. Tujuan yang jelas: Individu dan kelompok memiliki tujuan yang jelas dan berupaya mencapai tujuan tersebut.
2. Preferensi yang konsisten: Preferensi individu dan kelompok konsisten dan berurutan, artinya mereka dapat memilih pilihan yang paling disukai berdasarkan preferensi mereka.

3. Informasi yang lengkap: Individu dan kelompok memiliki akses ke informasi yang lengkap dan memadai untuk membuat keputusan yang rasional.
4. Penilaian rasional: Individu dan kelompok melakukan penilaian rasional terhadap manfaat dan biaya yang terkait dengan setiap pilihan.
5. Utilitas yang maksimal: Individu dan kelompok memaksimalkan utilitas atau manfaat yang diharapkan dari setiap tindakan atau kebijakan yang mereka pilih.

Teori Pilihan Rasional memiliki kegunaan dalam menganalisis perilaku individu dan kelompok dalam konteks pengambilan keputusan publik. Namun, teori ini juga memiliki keterbatasan, seperti asumsi yang terlalu idealistik, ketidakterbatasan informasi dan pengetahuan yang mungkin terjadi dalam praktiknya, serta kompleksitas dan faktor-faktor psikologis yang dapat mempengaruhi pengambilan keputusan.

Dalam praktiknya, Teori Pilihan Rasional sering digunakan dalam analisis kebijakan publik untuk memahami motivasi dan kepentingan individu atau kelompok dalam proses pengambilan keputusan. Pendekatan ini memberikan kerangka kerja untuk menganalisis pengambilan keputusan berdasarkan rasionalitas dan manfaat yang diharapkan.

Daftar Pustaka

- Agus Hendrayady, Arman, Satmoko, N. D., Afriansyah, Heriyanto, Sholeh, C., Kusnadi, I. H., Tamrin, Mustanir, A., Ramdani, A., Amane, A. P. O., & Rahmat, M. R. (2022). *PENGANTAR ILMU ADMINISTRASI PUBLIK* (Agus Hendrayady (ed.); Pertama). EUREKA MEDIA AKSARA.
- Amane, A. P. O., Lopulalan, D. L. Y., Fahririn, Yudawisastra, H. G., Rahman, A., Nazif, M., Hartati, A., Palopa, R., Subandi, Y., Muharam, R. S., Pravita, V. D., & Siregar, R. T. (2023). *Pembangunan Politik* (E. Damayanti (ed.); Pertama). Widina Bhakti Persada.
- Fajar Setyaning Dwi Putra, BS, D. A., T, Y. S., Hartati, A., Amane, A. P. O., Hanika, I. M., Yusanto, Y., & Nugroho, H. (2022). *MARKETING POLITIK (Teori dan Konsep)* (N. S. Wahyuni (ed.); Pertama). Widina Bhakti Persada.
- Fajrillah, Supriyati, Kraugusteeliana, Rizaldi, Vehtasvili, Amane, A. P. O., Yahya, Sianturi, N. M., Manafe, M. W. N., Herowandi, M., Baraja, A., Arnesia, P. D., Ismanidar, N., & Sjafrina, F. (2022). *E-GOVERNMENT* (D. Gustian (ed.); Pertama). CV. MEDIA SAINS INDONESIA.
- Hasan, M., Rosidah, Zahari, A. F. M., Mustanir, A., Hardianti, Jabbar, A., Amane, A. P. O., Iskandar, A., Simandjorang, B. M. T. V., Wiryanto, W., Kusnadi, I. H., Heryani, A., Waliah, S., Fitrianto, M. R., Firdaus, Muliani, Nopralia, S., Afriyanni, Yuliana, ... Barsei, A. N. (2023). *Administrasi Pembangunan (Teori dan Praktek)* (A. Hendrayady (ed.); Pertama). Media Sains Indonesia.
- Hi.Ibrahim, A. H., & Supriatna, T. (2020). *EPISTEMOLOGI PEMERINTAHAN Paradigma Manajemen, Birokrasi, dan Kebijakan Publik*. In *Gramasurya* (Pertama).
- Mubarok, & Suparman, N. (2019). *Pelayanan Publik Kontemporer* (Pertama, Vol. 1). Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UIN Sunan Gunung Djati Bandung.

- Mustanir, A., Sutiyan, O. S. J., Amame, A. P. O., Mahrida, Kamil, I., Riyanda, R., Utama, A. S., Nababan, D., Hazmi, R. M., & Suhardin, Y. (2023). *Ilmu Politik* (A. Asari (ed.); Pertama). PT. Literasi Nusantara Abadi Grup.
- Pramono, J. (2020). *Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik* (Sutoyo (ed.); Pertama). UNISRI Press.
- Purwo Santoso. (2010). Analisis Kebijakan Publik. In *Research Center for Politics and Government Jurusan Politik dan Pemerintahan Universitas Gadjah Mada* (Pertama).
- Ramadhani, M. M., Hartati, A., Jiwantara, F. A., Amame, A. P. O., Muharam, R. S., Bagenda, C., Subandi, Y., Sulaiman, S., Wance, M., Suandi, Andriyani, L., & Marlinda Irwanti Poernomo, Lopulalan, J. E. (2022). *Pengantar Ilmu Politik* (N. Rismawati (ed.); Pertama). Widina Bhakti Persada.
- Riant Nugroho. (2011). *Public Policy* (Ketiga). Elex Media Komputindo.
- Sahya Anggara. (2018). *Pengantar Kebijakan Publik* (Kedua). Pustaka Setia.
- Sitna Hajar Malawat. (2022). *Pengantar Administrasi Publik* (A. Pardede (ed.); Pertama). Universitas Islam Kalimantan Muhammad Arsyad Al-Banjary Banjarmasin.
- Sulistiyani, A. T., Abrar, A. N., N., F. G. A., Kusworo, H. A., Saskarayasa, I. K. A., Damanik, J., Trijono, L., Mudiyono, Nasikun, Partini, Santoso, P., Dwidjowijoto, R. N., Wibawa, S., Sukardi, & Soedjais, Z. (2004). *Menembus Ortodoksi Kajian Kebijakan Publik* (P. Santoso, H. Hanif, & R. Gustomy (eds.)). FISIPOL UGM.
- Tachjan, H. (2006). *Implementasi Kebijakan Publik* (D. Mariana & C. Paskarina (eds.); Pertama). Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI) Bandung bekerjasama dengan Puslit KP2W Lembaga Penelitian Unpad.

Umiyati, H., Anwar, K., Amane, A. P. O., Sipayung, B., Hutasoit, esley L., Rijal, K., Yunus, N. R., Wismayanti, K. W. D., Mahardhani, A. J., Bagenda, C., Setiyaningsih, Y., Purnamaningsih, P. E., & Sudarmanto, E. (2023). *TATA KELOLA SEKTOR PUBLIK* (A. Masruroh (ed.); Pertama). Widina Bhakti Persada.

Zahari, A. F. M., Sagen, U., Mustanir, A., Amane, A. P. O., Hendrayady, A., Irawan, B., Tendi, Fkun, E., Sriharyati, S., Suhariyanto, D., Katili, A. Y., & Agusman, Y. (2023). *Reformasi Administrasi Publik* (A. Yanto (ed.); Pertama). Global Eksekutif Teknologi.

Profil Penulis

Ade Putra Ode Amane, S.Sos., M.Si



Penulis lahir di salati, 19 September 1985. Penulis merupakan anak ke-empat dari tujuh bersaudara dari pasangan bapak La Ode Amane La Ode Tode dan Ibu Hj. Sitti Rahma La Timbasa (wa unga). Penulis adalah dosen tetap pada Program Studi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Luwuk. Menyelesaikan pendidikan S1 pada Program Studi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Luwuk dan melanjutkan S2 pada Program Studi Administrasi Negara Konsentrasi Administrasi Pemerintahan Daerah Universitas Indonesia Timur (UIT) Makassar. Penulis menekuni bidang Ilmu Sosial.

Penulis saat ini menjabat sebagai Wakil Dekan I Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Luwuk Periode 2021 – 2025. Juga, Ketua Pusat Studi Kebijakan Publik dan Politik (PUSTAKA) Universitas Muhammadiyah Luwuk Periode 2021 – sekarang. Bersama kawan-kawan penulis menerbitkan buku antologi puisi “Air Mata Anonim, Realitas Dunia Birahi dan Merah Darahku, Putih Tulangku”. Selain itu, bersama istri tersayang (Sri Ayu Laali, S.Pd., M.Pd) menulis Buku “Metode Penelitian”. Penulis juga berkesempatan melibatkan diri dalam berbagai penulisan Book Chapter. Juga terlibat dalam berbagai penelitian mitra dengan pihak Pemerintah dan Pihak swasta. Penulis dapat dihubungi melalui email: putrohade@gmail.com/adeputra@unismuhluwuk.ac.id atau dengan what app melalui 085395333301

Email Penulis: putrohade@gmail.com/adeputra@unismuhluwuk.ac.id

TEORI GOVERNANCE

Dr. Muliani S. , SIP, M,SI

Universitas Muhammadiyah Sidenreng Rappang

Konsep Good Governance

Istilah "tata kelola" (*governance*) telah ada dalam bahasa Inggris untuk waktu yang lama, penggunaannya sebagai konsep modis dan menantang dalam berbagai disiplin ilmu dan program penelitian relatif baru. Istilah ini telah menjadi semakin penting dalam beberapa dekade terakhir, terutama dalam konteks manajemen perusahaan, pemerintahan, dan pengembangan berkelanjutan. Pada dasarnya, tata kelola mengacu pada struktur, proses, kebijakan, dan praktik yang digunakan untuk mengelola dan mengawasi suatu entitas, baik itu perusahaan, organisasi non-profit, pemerintahan, atau entitas lainnya. Konsep tata kelola ini melibatkan pengambilan keputusan, pembagian wewenang, akuntabilitas, transparansi, dan pengelolaan risiko.

Pentingnya tata kelola telah semakin diakui karena meningkatnya kompleksitas dan tantangan dalam dunia bisnis, politik, dan masyarakat secara umum. Ketika organisasi menghadapi tekanan untuk menjadi lebih efisien, transparan, dan bertanggung jawab, tata kelola yang baik menjadi landasan yang diperlukan.

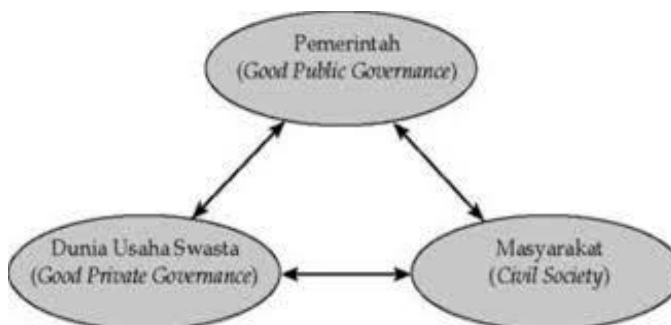
Sejak 1990-an, para Ilmuwan telah berkontribusi dalam menjelaskan tata kelola dan pengembangan teori umum *Governance*. Mereka telah menyediakan wawasan dan perspektif keilmuan yang berharga tentang bagaimana tata kelola yang baik dapat diimplementasikan dalam berbagai konteks (Prof. Baljit Singh, 2022).

Penerapan konsep tata kelola juga telah menjadi topik penelitian yang semakin populer dalam berbagai disiplin ilmu, termasuk ilmu manajemen, ilmu politik, ekonomi, hukum, dan lain-lain. Banyak program penelitian baru yang bertujuan untuk memahami praktik tata kelola yang efektif, mempelajari dampaknya terhadap kinerja organisasi, dan mengembangkan kerangka kerja yang lebih baik untuk mengelola entitas secara holistik. Konsep *governance* merujuk pada cara suatu organisasi, entitas, atau sistem dikelola dan diatur. Ini mencakup proses, kebijakan, lembaga, dan struktur yang digunakan untuk mengarahkan, mengawasi, dan mengelola entitas tersebut. *Governance* sering kali berkaitan dengan pemerintahan dan pengelolaan entitas publik, seperti negara, pemerintahan lokal, atau lembaga pemerintah.. Namun, konsep *governance* juga berlaku untuk organisasi swasta, organisasi nirlaba, dan bahkan kelompok atau komunitas yang lebih kecil. Tujuan utama dari *governance* adalah memastikan bahwa entitas atau organisasi tersebut beroperasi dengan efektif, transparan, dan akuntabel.

Menurut Sedarmayanti, seorang pakar dalam bidang ilmu administrasi negara, "*governance*" dapat didefinisikan sebagai sistem pengelolaan dan pengendalian yang mencakup berbagai elemen dalam sebuah organisasi atau lembaga. Konsep "*governance*" mencakup cara-cara dalam mengambil keputusan, mengatur dan mengarahkan kegiatan organisasi, serta menjalankan fungsi-fungsi manajemen (Sedarmayanti, 2005). Lebih lanjut Sedarmayanti mengemukakan bahwa "*governance*" melibatkan berbagai aspek, seperti struktur organisasi, kebijakan dan prosedur, sistem pengawasan, dan partisipasi stakeholder. Selain itu, "*governance*" juga mencakup prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, dan keadilan dalam proses pengambilan keputusan..

Sedangkan menurut United Nations Development Programme (UNDP), *governance* adalah proses dan institusi yang melibatkan berbagai aktor, termasuk negara (the state), sektor swasta (the private sector), dan organisasi masyarakat sipil (civil society organizations),

dalam mengelola sumber daya dan urusan publik dengan tujuan mencapai pembangunan yang berkelanjutan dan berkeadilan.(Ahmad Husnan Aksa, 2010). Konsep tersebut di gambarkan seperti gambar di bawah ini;



Negara (the state): *Negara atau pemerintah* adalah salah satu unsur dalam *governance*. Negara memiliki peran penting dalam pembuatan kebijakan, regulasi, dan penyediaan layanan publik. Pemerintah bertanggung jawab untuk memastikan keadilan, keamanan, dan kesejahteraan masyarakat. *Sektor swasta (the private sector)*: Sektor swasta mencakup perusahaan, industri, dan organisasi nirlaba yang beroperasi untuk keuntungan ekonomi. Dalam konteks *governance*, sektor swasta berperan dalam menggerakkan pertumbuhan ekonomi, menciptakan lapangan kerja, dan memberikan kontribusi pada pembangunan sosial. *Organisasi masyarakat sipil (civil society organizations)*: Organisasi masyarakat sipil meliputi kelompok-kelompok non-pemerintah yang bergerak di luar sektor publik dan swasta. Mereka termasuk organisasi nirlaba, LSM (lembaga swadaya masyarakat), yayasan, dan kelompok advokasi. Peran organisasi masyarakat sipil adalah mengawasi kinerja pemerintah, menyuarakan kepentingan masyarakat, dan berpartisipasi dalam pengambilan keputusan publik. Dengan adanya ketiga unsur tersebut, *governance* diharapkan dapat menciptakan kerjasama, partisipasi aktif, dan akuntabilitas yang diperlukan untuk mengelola masalah-masalah publik, mendorong pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan, dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat.

Konsep tersebut bertujuan untuk menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan efektif, dengan mendasarkan diri pada prinsip-prinsip dasar seperti kepastian hukum, akuntabilitas, transparansi, keadilan, profesionalisme, dan demokratis. (Rohman & Hanafi, 2019). Prinsip-prinsip tersebut dirancang untuk memastikan bahwa pemerintahan berfungsi dengan baik, mengelola sumber daya publik secara efisien, memenuhi kebutuhan dan aspirasi masyarakat, serta memberikan ruang yang adil dan transparan bagi partisipasi publik. Konsep *good governance* juga melibatkan aspek penegakan hukum yang kuat, pemberantasan korupsi, dan pemerintahan yang bersih (*clean government*).

Pada era reformasi di Indonesia, terjadi perubahan signifikan dalam sistem pemerintahan dan tata kelola negara. Salah satu hal yang muncul adalah adanya upaya untuk meningkatkan tata kelola yang lebih baik, transparan, dan akuntabel. (Handayani & Nur, 2019). Beberapa inisiatif tata kelola yang muncul pada era reformasi di Indonesia antara lain:

Pemilihan Umum Langsung: Reformasi politik menghasilkan perubahan besar dalam sistem pemilihan umum di Indonesia. Pada tahun 1999, pemilihan umum langsung pertama kali diadakan, di mana rakyat memiliki hak suara langsung untuk memilih presiden, anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dan pejabat publik lainnya.

Otonomi Daerah: Dalam upaya meningkatkan pemerataan pembangunan dan pemberdayaan daerah, pemerintah pusat memberikan kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah daerah. Melalui Undang-Undang Otonomi Daerah tahun 1999, daerah-daerah di Indonesia diberikan kewenangan dalam pengambilan keputusan di bidang pemerintahan, keuangan, dan pembangunan sesuai dengan kebutuhan lokal.

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK): Untuk mengatasi permasalahan korupsi yang melanda Indonesia, pada tahun 2002 didirikan KPK sebagai lembaga independen yang bertugas melakukan pemberantasan korupsi secara komprehensif. KPK memiliki wewenang penyelidikan,

penuntutan, dan pencegahan korupsi di semua lini pemerintahan.

Kebebasan Pers: Era reformasi juga membawa perubahan signifikan dalam kebebasan pers di Indonesia. Terjadi liberalisasi media dan penghapusan praktik sensor yang berlebihan. Hal ini memungkinkan media massa untuk lebih bebas menyampaikan berita dan pandangan mereka tanpa takut tekanan dari pemerintah.

Keterlibatan Masyarakat Sipil: Era reformasi memberikan ruang yang lebih besar bagi keterlibatan masyarakat sipil dalam proses pengambilan keputusan publik. Organisasi non-pemerintah, kelompok advokasi, dan aktivis masyarakat memiliki peran yang lebih aktif dalam memperjuangkan kepentingan publik, mengawasi pemerintah, dan memperjuangkan hak asasi manusia. Inisiatif-inisiatif tersebut adalah beberapa contoh perubahan dalam tata kelola yang muncul pada era reformasi di Indonesia. Meskipun masih ada banyak tantangan yang harus diatasi, reformasi ini telah membawa perubahan yang signifikan dalam meningkatkan akuntabilitas dan transparansi dalam pemerintahan Indonesia.

Teori-Teori Governance

Governance adalah suatu konsep yang berkaitan dengan cara suatu entitas atau organisasi dikelola dan diatur. Teori *governance* mencakup prinsip-prinsip, proses, dan struktur yang digunakan untuk mengelola dan mengawasi entitas tersebut. Ada beberapa teori yang mendasari konsep *governance*, di antaranya adalah

1. **PAT (Principal-Agent Theory)** Wawasan fundamental adalah bahwa prinsipal (pemilik atau pihak yang memberikan tugas) hanya dapat mengamati hasil dari perilaku agen (pelaksana tugas), bahkan jika hasil tersebut dipengaruhi oleh faktor-faktor yang tidak teramati atau tidak dapat langsung diamati oleh prinsipal. Meskipun prinsipal tidak dapat secara langsung mengamati perilaku agen, prinsipal masih memiliki kemampuan untuk memaksa agen

untuk berperilaku secara optimal (Ramadhan et al., 2022). Dalam konteks ini, "hasil" mengacu pada *output* atau konsekuensi dari tindakan yang dilakukan oleh agen. Faktor-faktor yang tidak teramati dapat mencakup variabel internal yang mempengaruhi tindakan agen, seperti preferensi pribadi atau informasi yang hanya diketahui oleh agen. Prinsipal dapat menggunakan insentif atau mekanisme lainnya untuk mendorong agen agar berperilaku secara optimal. Insentif ini dapat berupa sistem penghargaan atau hukuman yang dirancang untuk memotivasi agen agar mencapai tujuan yang diinginkan oleh prinsipal. Dengan menggunakan insentif, prinsipal berupaya mengarahkan perilaku agen agar sejalan dengan kepentingan mereka sendiri. Namun, walaupun prinsipal dapat menggunakan insentif untuk mempengaruhi perilaku agen, masih ada tantangan dalam mengimplementasikan mekanisme pengendalian yang efektif. Salah satu tantangan utama adalah kesenjangan informasi antara prinsipal dan agen, yang dapat menyebabkan agen memanipulasi informasi atau bertindak dengan cara yang tidak diinginkan oleh prinsipal. Dalam rangka mencapai perilaku optimal, PAT menyelidiki berbagai masalah yang terkait dengan hubungan antara prinsipal dan agen, seperti asimetri informasi, risiko moral, dan konflik kepentingan. Tujuannya adalah untuk mengembangkan mekanisme pengendalian yang efisien sehingga prinsipal dapat mengoptimalkan hasil yang diharapkan meskipun tidak dapat secara langsung mengamati semua faktor yang mempengaruhi perilaku agen.

2. **Teori Stewardship** merupakan sebuah teori alternatif yang muncul sebagai tanggapan terhadap teori agensi dalam hubungan prinsipal dan agen dalam suatu perusahaan atau organisasi. Teori agensi fokus pada konflik kepentingan antara prinsipal (pemilik atau pemegang saham) dan agen (manajemen atau karyawan) dalam organisasi (Jefri, 2018). Menurut teori ini, agen-agen dalam organisasi memiliki

kecenderungan alami untuk bertindak sebagai pengurus yang bertanggung jawab terhadap keberhasilan dan keberlanjutan organisasi. Mereka melihat diri mereka sebagai "steward" yang bertugas melindungi dan meningkatkan nilai organisasi untuk kepentingan prinsipal. Teori Stewardship menekankan pentingnya kepercayaan, kolaborasi, dan komitmen terhadap tujuan organisasi. Agen-agen yang mengadopsi perspektif stewardship cenderung memiliki motivasi intrinsik yang kuat untuk berperilaku sesuai dengan kepentingan prinsipal. Mereka melihat keberhasilan organisasi sebagai keberhasilan pribadi dan merasa terikat untuk melakukan yang terbaik untuk organisasi. Dalam konteks ini, teori Stewardship menekankan pentingnya mendukung agen-agen yang memiliki sikap stewardship, memberikan insentif yang sesuai, dan menciptakan lingkungan kerja yang mendorong kolaborasi dan kepercayaan. Dengan demikian, teori ini mengajukan bahwa konflik yang mungkin muncul dalam hubungan prinsipal dan agen dapat dikurangi atau diatasi melalui pendekatan yang berfokus pada stewardship.

3. Teori Stakeholder

Teori stakeholder dalam tata kelola yang baik, atau *good governance*, mengacu pada pendekatan yang mengakui peran penting pemangku kepentingan dalam pengambilan keputusan organisasi atau pemerintahan (Muliani, 2017). Stakeholder adalah individu, kelompok, atau entitas yang memiliki kepentingan, hak, atau keterlibatan dalam suatu organisasi atau kebijakan tertentu. Pendekatan ini berangkat dari pemahaman bahwa organisasi atau pemerintahan tidak hanya bertanggung jawab kepada pemilik atau pengambil keputusan, tetapi juga kepada berbagai pemangku kepentingan yang terlibat dalam atau terdampak oleh kegiatan mereka. Dalam teori stakeholder, pemangku kepentingan dapat mencakup karyawan, konsumen, masyarakat lokal, pemerintah, pemegang saham, pemasok, organisasi non-

pemerintah, dan lain-lain. Prinsip dasar teori stakeholder dalam *good governance* adalah bahwa keputusan yang baik dan kebijakan yang efektif harus mempertimbangkan kepentingan dan perspektif semua pemangku kepentingan yang relevan. Hal ini berarti bahwa organisasi atau pemerintahan harus berupaya memahami dan mengakomodasi berbagai kepentingan yang ada, dan tidak hanya berfokus pada kepentingan pemilik atau pihak yang berwenang. Dalam konteks *good governance*, teori stakeholder memberikan beberapa panduan praktis, antara lain:

Identifikasi pemangku kepentingan: Organisasi atau pemerintahan harus mengidentifikasi semua pemangku kepentingan yang terkait dengan kegiatan atau kebijakan mereka. Ini melibatkan mengidentifikasi kelompok-kelompok yang mungkin terpengaruh oleh keputusan atau tindakan tertentu.

Melibatkan pemangku kepentingan: Pemangku kepentingan harus dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan. Ini dapat dilakukan melalui dialog, konsultasi, atau partisipasi langsung dalam diskusi dan pengambilan keputusan. Melibatkan pemangku kepentingan dapat membantu mendapatkan wawasan yang lebih baik tentang kebutuhan dan harapan mereka, serta menghasilkan kebijakan yang lebih inklusif dan berkelanjutan.

Pertimbangkan kepentingan yang beragam: Dalam pengambilan keputusan, organisasi atau pemerintahan harus mempertimbangkan kepentingan yang beragam dari pemangku kepentingan. Ini mencakup memperhitungkan kepentingan ekonomi, sosial, lingkungan, dan keadilan, serta mempertimbangkan dampak jangka pendek dan jangka panjang dari keputusan tersebut.

Transparansi dan akuntabilitas: Organisasi atau pemerintahan harus berkomitmen untuk transparansi dan akuntabilitas dalam hubungan dengan pemangku kepentingan. Ini berarti memberikan informasi yang cukup kepada pemangku kepentingan, menjelaskan alasan di balik keputusan,

dan bertanggung jawab atas hasil dan dampak keputusan tersebut.

4. Institusional teori

Teori ini mencoba menjelaskan bagaimana institusi atau aturan sosial memengaruhi perilaku dan struktur organisasi. Institutional Theory berpendapat bahwa organisasi cenderung menyesuaikan diri dengan norma, nilai, dan praktik yang diakui secara luas dalam masyarakat atau industri tertentu (Kisworo & Shauki, 2019). Institusi dapat berupa undang-undang, regulasi, norma sosial, kebiasaan, atau praktik yang diterima secara umum. Menurut teori ini, organisasi cenderung mengadopsi praktik-praktik yang dianggap sah dan diakui oleh institusi terkait sebagai cara untuk memperoleh legitimasi dan mendapatkan dukungan dari lingkungannya. Misalnya, dalam industri tertentu, jika praktik pengelolaan risiko menjadi norma yang diterima, organisasi cenderung mengadopsi praktik tersebut agar dianggap sah dan profesional oleh pihak terkait.

Teori Institusional juga menyatakan bahwa institusi dapat menciptakan isomorfisme, yaitu konvergensi dalam perilaku dan struktur organisasi. Isomorfisme dapat terjadi dalam tiga bentuk: isomorfisme koersif (paksaan), isomorfisme mimetik (pemirsaan), dan isomorfisme normatif (pengaruh norma). Isomorfisme koersif terjadi ketika organisasi mengadopsi praktik tertentu karena tekanan atau paksaan dari institusi yang memiliki kekuatan atau otoritas. Contohnya, sebuah perusahaan mungkin mengikuti peraturan lingkungan yang ketat karena adanya ancaman sanksi hukum. Isomorfisme mimetik terjadi ketika organisasi meniru praktik-praktik yang dianggap sukses oleh organisasi lain dalam upaya untuk mengurangi ketidakpastian atau mendapatkan legitimasi. Contohnya, perusahaan baru mungkin meniru model bisnis yang sudah terbukti sukses oleh pesaingnya. Isomorfisme normatif terjadi ketika organisasi mengadopsi praktik-praktik karena mereka

dianggap sebagai norma atau standar yang diharapkan oleh masyarakat atau pihak-pihak terkait.

5. Teori Resiko

Manajemen risiko dapat didefinisikan sebagai suatu pendekatan sistematis dalam mengidentifikasi, mengevaluasi, mengelola, dan memantau risiko yang dihadapi oleh suatu organisasi. Tujuan utama dari manajemen risiko adalah untuk mengurangi ketidakpastian dan kerugian serta meningkatkan kinerja perusahaan (Sari et al., 2022). Dalam konteks tata kelola perusahaan (*governance*), manajemen risiko berperan penting dalam memberikan landasan yang kokoh untuk pengambilan keputusan strategis dan operasional. Dengan menerapkan manajemen risiko yang efektif, organisasi dapat mengidentifikasi risiko potensial yang mungkin mempengaruhi pencapaian tujuan perusahaan, baik itu dalam hal keuangan, reputasi, kepatuhan hukum, operasional, atau lingkungan. Penerapan teori risiko dalam tata kelola organisasi memungkinkan identifikasi risiko yang relevan, penilaian dampaknya, dan pengembangan strategi pengelolaan yang tepat. Melalui manajemen risiko yang efektif, organisasi dapat meningkatkan kesiapan mereka dalam menghadapi ketidakpastian dan mengurangi kemungkinan dampak negatif yang signifikan pada tujuan dan kinerja mereka.

Prinsip-Prinsip Good Governance

Berikut adalah beberapa prinsip tata kelola yang sering diusulkan oleh Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI) untuk mencapai transparansi dalam pemerintahan (Andriyadi, 2019).

1. **Transparansi:** Pemerintah harus berkomitmen untuk menjadi transparan dalam semua kegiatan dan keputusan yang mereka buat. Informasi yang relevan harus tersedia untuk publik, termasuk anggaran, kebijakan, dan proses pengambilan keputusan.

2. Partisipasi Publik: Partisipasi masyarakat sipil dan publik harus didorong dan dihargai dalam proses pengambilan keputusan. Pemerintah harus memfasilitasi dialog dan konsultasi dengan publik dalam masalah-masalah penting yang mempengaruhi mereka.
3. Akuntabilitas: Pemerintah harus bertanggung jawab atas tindakan dan keputusan mereka. Mekanisme pengawasan dan pengendalian internal yang kuat harus ada, serta adanya proses pelaporan yang transparan kepada publik.
4. Keadilan dan Kesetaraan: Pemerintah harus berkomitmen untuk keadilan dan kesetaraan dalam semua kebijakan dan keputusan mereka. Tidak ada diskriminasi berdasarkan ras, agama, gender, atau latar belakang lainnya.
5. Anti-Korupsi: MTI menekankan pentingnya pemberantasan korupsi dalam semua tingkatan pemerintahan. Pemerintah harus memastikan integritas dan akuntabilitas dalam penggunaan sumber daya publik.
6. Keterbukaan Informasi: Pemerintah harus memberikan akses yang mudah dan terbuka terhadap informasi publik. Hukum yang mendukung keterbukaan informasi harus ada dan diterapkan secara efektif.
7. Efisiensi dan Efektivitas: Pemerintah harus berusaha mencapai efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Rencana, anggaran, dan program harus dijalankan dengan baik untuk memberikan manfaat terbaik bagi masyarakat.
8. Pengawasan Independen: Mekanisme pengawasan independen harus ada untuk mengawasi kegiatan pemerintah. Lembaga-lembaga independen seperti ombudsman atau lembaga audit harus memiliki kekuatan dan kewenangan yang memadai untuk melakukan tugas mereka.

Prinsip-prinsip ini bertujuan untuk menciptakan tata kelola yang lebih transparan, bertanggung jawab, dan adil dalam pemerintahan. Dengan menerapkan prinsip-prinsip ini, diharapkan masyarakat dapat memperoleh kepercayaan yang lebih besar terhadap pemerintahan dan berpartisipasi aktif dalam proses pengambilan keputusan.

Berikut United Nations Development Programme (UNDP), menjelaskan prinsip-prinsip *good governance* adalah sebagai berikut (Cahyono, 2023):

1. Partisipasi: Partisipasi dalam tata pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah salah satu prinsip utama yang diperlukan untuk memastikan pemerintahan yang efektif, transparan, dan bertanggung jawab. Partisipasi melibatkan keterlibatan aktif masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, perencanaan, implementasi, dan pemantauan kebijakan dan program pemerintah. *Good governance* mempromosikan partisipasi yang luas dan inklusif dari masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. Ini melibatkan pengakuan terhadap hak-hak warga negara untuk menyampaikan pandangan mereka, berkontribusi pada pembuatan kebijakan, dan berpartisipasi dalam lembaga-lembaga demokratis.
2. Transparansi: *Good governance* menuntut transparansi dalam segala hal yang berkaitan dengan pengelolaan negara. Ini termasuk transparansi dalam penggunaan dana publik, proses pengambilan keputusan, dan akses informasi bagi masyarakat. Transparansi membantu mencegah korupsi, meningkatkan akuntabilitas, dan memperkuat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Transparansi melibatkan keterbukaan dan aksesibilitas informasi yang relevan bagi masyarakat, baik tentang kebijakan, keputusan, maupun kinerja pemerintah. Beberapa aspek transparansi dalam *good governance*: *Informasi publik*: Pemerintah harus memberikan akses yang luas dan mudah bagi masyarakat untuk mendapatkan informasi tentang kebijakan, program, dan keputusan yang diambil. Ini

termasuk penyediaan publikasi, laporan tahunan, situs web pemerintah, dan saluran komunikasi lainnya yang memberikan informasi yang akurat dan mudah dipahami. *Kebebasan informasi*: Masyarakat harus memiliki hak untuk memperoleh informasi dari pemerintah. Hukum atau kebijakan yang mempromosikan kebebasan informasi atau hak untuk mengetahui harus diterapkan dan dilindungi. *Keterbukaan dalam pengambilan keputusan*: Proses pengambilan keputusan yang transparan melibatkan pengungkapan informasi tentang pertimbangan yang mendasarinya, pemangku kepentingan yang terlibat, dan mekanisme evaluasi dan penilaian. Ini memungkinkan masyarakat untuk memahami dan mengawasi bagaimana keputusan dibuat. *Penyelenggaraan rapat terbuka*: Pemerintah harus mengadakan rapat terbuka yang memungkinkan masyarakat untuk hadir, menyaksikan, atau berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan penting. Rapat terbuka ini memastikan adanya kesempatan untuk pertukaran informasi dan pemantauan langsung oleh masyarakat. *Akuntabilitas publik*: Pemerintah harus bertanggung jawab atas keputusan dan tindakan mereka. Transparansi memainkan peran penting dalam memungkinkan pemantauan dan pengawasan oleh masyarakat, media, dan badan pengawas independen untuk memastikan bahwa pemerintah bertindak sesuai dengan hukum dan kepentingan publik. *Pengawasan oleh media dan LSM*: Media independen dan organisasi masyarakat sipil (LSM) memiliki peran penting dalam menjaga transparansi dan akuntabilitas pemerintah. Mereka harus diberikan kebebasan untuk menyampaikan informasi, melakukan investigasi, dan menyuarakan kepentingan publik.

3. Transparansi dalam *good governance* memberikan manfaat seperti memperkuat kepercayaan publik, mengurangi risiko korupsi, meningkatkan partisipasi masyarakat, dan mendorong penggunaan sumber daya yang lebih efisien. Dengan adanya transparansi yang baik, masyarakat dapat mengawasi dan

berperan aktif dalam menjaga integritas dan kualitas pemerintahan.

4. Keadilan: Prinsip *good governance* menekankan perlakuan yang adil dan setara terhadap semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan jenis kelamin, ras, agama, atau latar belakang sosial lainnya. Keadilan juga mencakup perlindungan hak-hak asasi manusia dan pemenuhan kebutuhan dasar semua individu. Keadilan merupakan pilar penting dalam prinsip *good governance*. Prinsip ini menekankan perlunya adanya proses yang adil, transparan, dan bertanggung jawab dalam semua aspek pemerintahan dan lembaga-lembaga publik untuk mencapai tata kelola yang baik dan memenuhi kebutuhan seluruh masyarakat
5. Efektivitas dan efisiensi: *Good governance* mengharuskan pemerintah dan lembaga publik bekerja secara efektif dan efisien. Hal ini mencakup pemenuhan tugas dan tanggung jawab dengan baik, pengelolaan sumber daya yang efisien, dan pencapaian hasil yang diinginkan dengan cara yang paling efektif. Efektivitas dalam *good governance* mengacu pada kemampuan suatu sistem tata kelola untuk mencapai hasil yang diinginkan atau tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas berfokus pada pencapaian hasil yang sesuai dengan kebijakan dan tujuan yang ditetapkan, serta memastikan bahwa pihak yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan bekerja secara efektif dan dalam kerangka hukum yang berlaku. Sedangkan Efisiensi berkaitan dengan penggunaan sumber daya yang ada secara efektif dan optimal untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Hal ini melibatkan pengelolaan dan alokasi sumber daya yang efisien, termasuk anggaran, tenaga kerja, waktu, dan infrastruktur, agar hasil yang diinginkan dapat dicapai dengan biaya dan upaya yang minimal.
6. Pertanggungjawaban: Pertanggungjawaban dalam *good governance* adalah prinsip penting yang mendorong pemegang kekuasaan atau otoritas publik

untuk bertanggung jawab atas tindakan dan keputusan mereka. Pertanggungjawaban ini melibatkan akuntabilitas, transparansi, dan responsibilitas dalam menjalankan tugas-tugas publik. Prinsip ini mendorong pemerintah dan lembaga publik untuk bertanggung jawab atas tindakan dan keputusan mereka. Pertanggungjawaban mencakup akuntabilitas dalam pengelolaan dana publik, kepatuhan terhadap hukum dan peraturan, serta kemampuan masyarakat untuk mengevaluasi kinerja pemerintah.

7. Responsivitas: Responsivitas mengacu pada kemampuan pemerintah atau lembaga publik untuk merespons dan mengakomodasi kebutuhan, aspirasi, dan masalah masyarakat secara efektif. Responsivitas mengharuskan pemerintah atau lembaga publik untuk menjalin komunikasi yang terbuka dan terus-menerus dengan masyarakat, serta mendengarkan masukan dan umpan balik dari mereka. Ini melibatkan transparansi dalam proses pengambilan keputusan, memberikan akses yang mudah terhadap informasi publik, dan mempertimbangkan kepentingan dan aspirasi masyarakat dalam setiap keputusan yang dibuat. Responsivitas juga berarti memiliki mekanisme yang efektif untuk menangani keluhan, pengaduan, dan masukan dari masyarakat. Pemerintah atau lembaga publik harus memberikan saluran yang mudah diakses bagi masyarakat untuk menyampaikan keluhan mereka dan memastikan bahwa tanggapan yang cepat dan memadai diberikan. Selain itu, responsivitas juga melibatkan pemantauan yang berkelanjutan terhadap pelaksanaan kebijakan publik dan program-program pemerintah. Pemerintah harus siap untuk mengevaluasi keberhasilan atau kegagalan kebijakan mereka, serta melakukan perubahan yang diperlukan berdasarkan umpan balik dari masyarakat dan hasil evaluasi.
8. Kepemimpinan yang baik: Prinsip *good governance* menekankan perlunya kepemimpinan yang baik dan berintegritas. Kepemimpinan yang baik melibatkan

pemimpin yang berkomitmen untuk kepentingan umum, memiliki visi yang jelas, dan mampu menginspirasi dan memobilisasi orang lain untuk mencapai tujuan bersama.

Prinsip-prinsip *good governance* (tata pemerintahan yang baik) sangat penting dilaksanakan dalam sebuah sistem pemerintahan atau organisasi. *Good governance* mencakup praktek-praktek dan kebijakan yang bertujuan untuk memastikan bahwa suatu entitas dikelola secara efektif, transparan, akuntabel, responsif, dan berkelanjutan.

Daftar Pustaka

- Ahmad Husnan Aksa. (2010). Etika Administrasi Publik; Peranannya Dalam Mewujudkan *Good Governance* Oleh. *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik Dan Pembangunan*, 1(2), 127–132.
- Andriyadi, F. (2019). *Good Governance Government And Government. Lentera: Indonesian Journal Of Multidisciplinary Islamic Studies*, 1(2), 85–100. <https://www.journal.iainlangsa.ac.id/index.php/Lentera/article/view/2108>
- Cahyono, D. P. (2023). Penerapan Prinsip-Prinsip *Good Governance* Suatu Studi Tentang Silokdes Di Desa Mancon Kecamatan Wilangan Kabupaten Nganjuk. *Praja Observer: Jurnal Penelitian Administrasi Publik*, 3(01), 1–23.
- Handayani, F. A., & Nur, M. I. (2019). Implementasi *Good Governance* Di Indonesia. *Publica: Jurnal Pemikiran Administrasi Negara*, 11(1), 1–11. <https://doi.org/10.15575/jpan.v11i1.7631>
- Jefri, R. (2018). Teori Stewardship Dan *Good Governance*. *Jurnal Riset Edisi Xxvi*, 4(3), 14–28. <https://economicsbosowa.unibos.id/index.php/Eb/article/view/162>
- Kisworo, J., & Shauki, E. R. (2019). Teori Institusional Dalam Penyusunan Dan Publikasi Laporan Tahunan Sektor PUBLIK (STUDI KASUS PADA KEMENTERIAN DAN LEMBAGA NEGARA DI INDONESIA). *Indonesian Treasury Review Jurnal Perbendaharaan Keuangan Negara Dan Kebijakan Publik*, 4(4), 305–321. <https://doi.org/10.33105/itrev.v4i4.157>
- Muliani, S. (2017). Join Visioning Dalam Implementasi Kebijakan. *Prosiding Konferensi Nasional Ke-6, September*, 8–9. https://www.researchgate.net/profile/Ahmad-Mustanir/publication/330089743_Nilai_Sosial_Budaya_Pada_Partisipasi_Masyarakat_Etnik_Towani_Tolotang_Dalam_Musyawarah_Rencana_Pembangunan/links/5c2cc416299bf12be3a82e93/Nilai-Sosial-Budaya-Pada-Partisipasi-Masyar

- Prof. Baljit Singh, D. M. S. (2022). Directorate Of Distance Education. In *Distance Education*. Printed And Published On Behalf Of The Directorate Of Distance Education, University Of Jammu, Jammu By The Director, DDE, University Of Jammu, Jammu. [Http://Www.Distanceeducationju.In](http://www.distanceeducationju.in)%0aprinted
- Ramadhan, E. M. R., Wijaya, M. B. L., & Ruslan, B. (2022). Corporate Governance And Principal-Agent Theory: A Critical Review. *EKOMBIS REVIEW: Jurnal Ilmiah Ekonomi Dan Bisnis*, 10(2), 1391–1404. [Https://Doi.Org/10.37676/Ekombis.V10i2.2108](https://doi.org/10.37676/ekombis.v10i2.2108)
- Rohman, & Hanafi, Y. (2019). Penerapan Prinsip-Prinsip *Good Governance* Dalam. *Reformasi*, 9(2), 153–160.
- Sari, M., Hanum, S., & Rahmayati, R. (2022). Analisis Manajemen Resiko Dalam Penerapan *Good Corporate Governance*: Studi Pada Perusahaan Perbankan Di Indonesia. *Owner*, 6(2), 1540–1554. [Https://Doi.Org/10.33395/Owner.V6i2.804](https://doi.org/10.33395/owner.v6i2.804)
- Sedarmayanti, H. (2005). Strategi Pemberdayaan Sumber Daya Aparatur Untuk Meningkatkan Kinerja Guna Mewujudkan *Good Governance* (Kepemerintahan Yang Baik). *Wacana Kinerja*, 15(32), 1–18.

Profil Penulis



Dr. Muliani S. , SIP, M,SI

Lahir di Bulukumba 01 Juni 1976 pengampuh 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

ETIKA DALAM PELAYANAN PUBLIK

Dr. Andi Nilwana, SE., M.SI

Universitas Muhammadiyah Sidenreng Rappang

Pendahuluan

Pelayanan publik adalah segala kegiatan yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan dasar setiap warga negara dan penduduk sesuai dengan hak dasar atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan kepentingan umum (Bisri and Asmoro 2019). Pelayanan publik mencakup berbagai bidang, termasuk pendidikan, kesehatan, keamanan, infrastruktur, transportasi, administrasi publik, dan banyak lagi. Tujuan utama pelayanan publik adalah untuk memastikan bahwa masyarakat menerima akses yang adil dan setara terhadap barang, jasa, dan pelayanan yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan dasar mereka. Sebagai contoh, pelayanan publik di bidang pendidikan mencakup penyediaan akses yang merata dan berkualitas terhadap pendidikan dasar dan menengah untuk semua anak. Pelayanan publik di bidang kesehatan melibatkan penyediaan fasilitas dan layanan kesehatan yang terjangkau dan terjangkau secara luas. Pelayanan publik di bidang administrasi publik melibatkan proses pemberian dokumen, izin, atau pelayanan administratif lainnya kepada masyarakat. penyelenggara pelayanan publik memiliki tanggung jawab untuk menyediakan layanan publik dengan efisien, transparan, dan akuntabel. Mereka harus menjalankan tugas mereka dengan itikad baik, memastikan bahwa layanan publik

yang mereka sediakan dapat diakses oleh semua warga negara dan penduduk, tanpa adanya diskriminasi atau perlakuan yang tidak adil.

Kondisi pelayanan publik yang selama ini dilakukan oleh aparat birokrasi seringkali mengabaikan etika dalam memberikan pelayanan, sehingga banyak menimbulkan praktek mal-administrasi (Yanto Heryanto 2021). memang ada banyak kasus di mana aparat birokrasi dalam pelayanan publik terkadang mengabaikan etika dan praktek mal-administrasi terjadi. Hal ini dapat disebabkan oleh berbagai faktor, termasuk kurangnya kesadaran akan pentingnya etika dalam pelayanan publik, tekanan kerja yang tinggi, kurangnya pengawasan, dan kurangnya sanksi yang tegas terhadap pelanggaran etika. Praktek mal-administrasi dapat mencakup penyalahgunaan wewenang, suap, nepotisme, korupsi, diskriminasi, lambatnya proses pelayanan, ketidakadilan, dan ketidakefisienan. Semua ini berdampak negatif pada kualitas pelayanan publik dan merugikan masyarakat.

Peningkatan pelayanan publik yang beretika dan efektif membutuhkan komitmen dan kerja sama dari berbagai pihak, termasuk aparat birokrasi, pemerintah, masyarakat, dan lembaga pengawas. Dengan upaya yang terus-menerus, diharapkan kondisi pelayanan publik dapat diperbaiki dan praktek mal-administrasi dapat dikurangi.

Pengertian Etika

Secara etimologis “etika” berarti ilmu tentang apa yang bisa dilakukan atau ilmu tentang adat kebiasaan. Jadi etimologi kata “etika” sama dengan etimologi kata “moral” yang berarti adat kebiasaan. Walaupun bahasa asalnya berbeda; “etika” dari bahasa Yunani, sedang “moral” dari bahasa latin yaitu mor atau mores (Bertens, 2004:4) dalam (Budiawan, Sahadi, and Sunarti 2021). Etika bertujuan untuk memahami apa yang benar dan salah, baik dan buruk, serta mencari landasan rasional untuk membuat keputusan moral. Etika tidak hanya berfokus pada apa yang bisa dilakukan atau adat kebiasaan dalam

masyarakat tertentu. Meskipun adat kebiasaan dan nilai-nilai budaya dapat mempengaruhi norma-norma moral dalam suatu komunitas, etika mencoba untuk memahami prinsip-prinsip moral yang mendasari semua tindakan manusia, tidak terbatas pada adat atau kebiasaan tertentu.

Secara umum, etika merujuk pada studi tentang prinsip-prinsip moral dan nilai-nilai yang mengarahkan perilaku manusia. Etika bertujuan untuk memberikan kerangka kerja atau pedoman untuk memahami bagaimana kita seharusnya hidup dan bertindak sebagai orang yang baik. Etika melibatkan pertimbangan tentang apa yang benar dan salah, baik dan buruk, serta tindakan yang harus dilakukan atau dihindari dalam berbagai situasi. Ia menawarkan landasan moral untuk mengambil keputusan yang tepat dan mempertimbangkan konsekuensi dari tindakan kita (Ratnawati and Keraf 2016). Etika juga melibatkan pertimbangan tentang hubungan antara individu dan masyarakat, serta kewajiban dan tanggung jawab sosial yang kita miliki sebagai manusia. Etika mencakup konsep seperti keadilan, kesetaraan, saling menghormati, dan kebaikan umum. Etika dapat dianggap sebagai panduan atau arah bagaimana kita seharusnya hidup secara baik sebagai manusia. Ia memberikan kerangka kerja yang membantu kita mengembangkan nilai-nilai moral, menghargai martabat dan hak-hak orang lain, serta berperan aktif dalam membangun masyarakat yang adil dan harmonis.

Etika pelayanan publik adalah pendekatan atau cara dalam melayani publik yang didasarkan pada kebiasaan-kebiasaan yang mengandung nilai-nilai hidup, hukum, atau norma yang mengatur tingkah laku manusia yang dianggap baik. Hal ini bertujuan untuk memastikan bahwa pelayanan publik yang diberikan oleh instansi pemerintah atau lembaga publik lainnya dilakukan dengan prinsip-prinsip moral dan profesionalisme (Hariatih dan Sukardi 2022). Etika pelayanan publik mengacu pada tata cara atau prinsip-prinsip yang digunakan dalam melayani masyarakat dengan menggunakan kebiasaan yang mengandung nilai-nilai

hidup dan hukum atau norma yang mengatur tingkah laku manusia yang dianggap baik. Etika pelayanan publik berfokus pada cara-cara yang sesuai dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan kepada publik.(Arfita, Ekha Putera, and Zetra 2022). Nilai-nilai hidup yang mendasari etika pelayanan publik mencakup integritas, keadilan, transparansi, kejujuran, tanggung jawab, dan pelayanan yang berkualitas. Hal ini berarti bahwa petugas pelayanan publik diharapkan untuk bertindak secara jujur, adil, dan bertanggung jawab dalam melaksanakan tugas-tugas mereka, serta memberikan pelayanan yang bermutu kepada masyarakat

Demikian halnya birokrasi pemerintah, Etika birokrasi mengacu pada serangkaian prinsip dan nilai moral yang harus dipegang dan diterapkan oleh aparat birokrasi dalam melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan. Ini berkaitan dengan bagaimana aparat birokrasi bertindak, mengambil keputusan, dan berinteraksi dengan masyarakat serta rekan kerja mereka (Budiawan, Sahadi, and Sunarti 2021). Moralitas dalam konteks etika birokrasi mencakup prinsip-prinsip dan norma-norma moral yang membimbing perilaku aparat birokrasi. Hal ini melibatkan kejujuran, integritas, keadilan, keberpihakan yang netral, menghormati hak asasi manusia, dan berperilaku yang bertanggung jawab. Moralitas juga melibatkan tanggung jawab sosial dan kewajiban untuk bertindak demi kepentingan publik.. Mentalitas aparat birokrasi mengacu pada sikap dan pandangan yang dimiliki oleh para pejabat dan pegawai birokrasi terhadap tugas-tugas mereka. Ini mencakup kesediaan untuk bekerja dengan tekun, kesediaan untuk belajar dan beradaptasi dengan perubahan, serta kesadaran akan tanggung jawab dan dampak dari tindakan mereka terhadap masyarakat.

Keterkaitan antara etika birokrasi, moralitas, dan mentalitas aparat birokrasi sangat penting dalam memastikan bahwa pemerintahan berjalan dengan baik dan melayani kepentingan publik dengan baik. Ketika aparat birokrasi memiliki etika yang kuat, moralitas yang baik, dan mentalitas yang tepat, mereka akan lebih

mampu menjalankan tugas-tugas mereka dengan efisien, adil, dan bertanggung jawab. Ini juga membantu membangun kepercayaan publik terhadap pemerintah dan sistem birokrasi, yang sangat penting untuk stabilitas dan pembangunan negara., etika yang kuat, moralitas yang baik, dan mentalitas yang tepat sangat penting dalam menjalankan tugas-tugas aparat birokrasi dengan efisien, adil, dan bertanggung jawab. Ada beberapa hal yang berkaitan dengan etika di antaranya:

1. Efisiensi: Ketika aparat birokrasi memiliki etika yang kuat, mereka cenderung menjalankan tugas-tugas mereka dengan efisiensi. Mereka berfokus pada tujuan dan tanggung jawab mereka, menghindari praktik korupsi, nepotisme, atau perilaku tidak etis lainnya yang dapat mengganggu kinerja dan menghambat keberhasilan tugas-tugas birokrasi. Hal ini membantu meningkatkan produktivitas, menghemat sumber daya, dan memastikan bahwa pekerjaan dilakukan dengan cepat dan tepat.
2. Keadilan: Moralitas yang baik memainkan peran penting dalam memastikan keadilan dalam sistem birokrasi. Aparat birokrasi yang memiliki moralitas yang kuat akan berusaha untuk memperlakukan semua orang dengan adil dan objektif. Mereka akan menghindari diskriminasi, favoritisme, atau praktik-praktik yang tidak adil dalam pengambilan keputusan atau pelaksanaan kebijakan. Ini membantu membangun kepercayaan publik dan memastikan bahwa setiap warga negara diperlakukan dengan setara oleh aparat birokrasi.
3. Bertanggung jawab: Mentalitas yang tepat mencakup tanggung jawab dalam melaksanakan tugas-tugas birokrasi. Aparat birokrasi yang bertanggung jawab akan memastikan bahwa mereka melaksanakan tugas-tugas mereka dengan akuntabilitas dan transparansi. Mereka akan menghormati aturan dan prosedur yang berlaku, serta siap menghadapi konsekuensi dari tindakan mereka. Dengan memiliki mentalitas yang tepat, aparat birokrasi dapat meminimalkan penyalahgunaan kekuasaan,

menghindari pelanggaran etika, dan menjaga integritas mereka dalam menjalankan tugas-tugas birokrasi.

4. Kepercayaan publik: Kepercayaan publik terhadap pemerintah dan sistem birokrasi sangat penting untuk stabilitas dan pembangunan negara. Ketika aparat birokrasi memiliki etika yang kuat, moralitas yang baik, dan mentalitas yang tepat, mereka memberikan contoh yang baik bagi masyarakat. Masyarakat merasa yakin bahwa aparat birokrasi akan bertindak dengan integritas dan keadilan, yang pada gilirannya membangun kepercayaan publik terhadap pemerintah dan sistem birokrasi. Kepercayaan publik yang tinggi adalah fondasi penting untuk kerjasama yang efektif antara pemerintah dan masyarakat dalam mencapai tujuan pembangunan negara.

Dalam rangka mencapai hal ini, penting bagi pemerintah untuk mendorong dan mempromosikan nilai-nilai etika, moralitas, dan mentalitas yang tepat di antara aparat birokrasi melalui pelatihan, pengawasan, penghargaan, dan penegakan hukum. Dengan menerapkan etika pelayanan publik, diharapkan bahwa pelayanan publik akan menjadi lebih efektif, efisien, dan bermutu. Etika pelayanan publik juga dapat membangun kepercayaan antara pemerintah dan masyarakat, serta meningkatkan kepuasan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan.

Prinsip Utama dalam Etika Pelayanan Publik

Etika pelayanan publik melibatkan sejumlah prinsip dan nilai-nilai yang berperan penting dalam interaksi antara pelayan publik dan masyarakat yang dilayani. Beberapa nilai-nilai yang mungkin tercakup dalam etika pelayanan publik antara lain:

1. Integritas:

Integritas merupakan suatu nilai moral yang penting dalam lingkungan profesional. Ini melibatkan memiliki prinsip-prinsip dan standar moral yang kuat serta menjalankan tugas dengan kejujuran dan konsistensi (Lase 2021). Berikut adalah beberapa elemen utama integritas dalam konteks profesionalisme:

- a. Kejujuran: Integritas melibatkan kemampuan untuk berbicara dengan jujur dan tidak menyembunyikan informasi yang penting. Seorang pegawai yang memiliki integritas akan menghindari kebohongan, manipulasi, atau penipuan dalam menjalankan tugasnya.
- b. Transparansi: Pegawai yang berintegritas akan berusaha untuk menjadi transparan dalam tindakan dan keputusannya. Mereka akan memperlihatkan alasan di balik keputusan yang mereka buat dan menghindari praktik-praktik yang tidak adil atau diskriminatif.
- c. Kebijaksanaan: Integritas melibatkan kebijaksanaan dalam mengambil keputusan dan bertindak. Seorang pegawai yang memiliki integritas akan berpikir secara objektif, mempertimbangkan berbagai perspektif, dan tidak membiarkan emosi atau kepentingan pribadi mempengaruhi tindakan mereka.
- d. Bertanggung jawab: Integritas mendorong pegawai untuk bertanggung jawab atas tindakan dan keputusan mereka. Mereka akan mengakui kesalahan jika terjadi dan siap untuk menerima konsekuensi yang mungkin timbul dari tindakan tersebut.
- e. Kinerja berdasarkan integritas: Integritas memastikan bahwa kinerja seorang pegawai tidak dipengaruhi oleh praktik-praktik yang tidak etis atau tidak adil. Sebaliknya, kinerja pegawai didasarkan pada kemampuan, kompetensi, dan

integritas mereka dalam menjalankan tugas-tugas mereka.

Dalam konteks profesional, integritas adalah salah satu elemen penting yang membangun reputasi dan kepercayaan terhadap individu atau organisasi. Mempertahankan integritas dalam menjalankan tugas-tugas sehari-hari merupakan hal yang sangat penting untuk menciptakan lingkungan profesional yang sehat dan berhasil.

2. Pelayanan yang Berorientasi pada Publik: Pelayanan publik harus mengutamakan kepentingan dan kesejahteraan masyarakat yang dilayani di atas kepentingan pribadi atau kelompok. Mereka harus berusaha untuk memberikan pelayanan yang berkualitas dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Pelayanan yang berorientasi pada publik adalah suatu pendekatan dalam memberikan layanan kepada masyarakat yang menempatkan kepentingan dan kebutuhan publik sebagai fokus utama. Prinsip utama dari pelayanan yang berorientasi pada publik adalah memberikan pelayanan yang efektif, efisien, transparan, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Pelayanan yang berorientasi pada publik melibatkan masyarakat dalam proses perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi layanan. Partisipasi masyarakat penting untuk memastikan bahwa kebijakan dan program pelayanan sesuai dengan kebutuhan dan harapan masyarakat. Pelayanan yang berorientasi pada publik juga bertujuan untuk memberdayakan masyarakat. Pemberdayaan dapat dilakukan melalui pendekatan seperti peningkatan literasi, pelatihan keterampilan, dan partisipasi dalam pengambilan keputusan terkait pelayanan publik.

3. Objektivitas

Objektivitas dalam pelayanan publik adalah prinsip penting yang menuntut aparat birokrasi dan penyelenggara pelayanan publik untuk bertindak secara adil, netral, dan tanpa memihak kepada pihak tertentu. Objektivitas berarti bahwa setiap individu

harus diperlakukan secara sama tanpa memandang latar belakang, status sosial, atau preferensi pribadi.

4. Akuntabilitas

Akuntabilitas dalam pelayanan merujuk pada kemampuan untuk mempertanggungjawabkan pelayanan yang diberikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini berarti penyelenggara pelayanan harus beroperasi dalam kerangka hukum yang jelas, mengikuti aturan dan regulasi yang ditetapkan, serta siap untuk menghadapi pertanggungjawaban jika terjadi pelanggaran atau kelalaian dalam pelayanan. (Akba, A Muh Alwilah, Mappamiring 2021). Selain itu, kondisional dalam konteks pelayanan mengacu pada pelayanan yang disesuaikan dengan kondisi dan kemampuan memberi dan menerima pelayanan. Artinya, penyelenggara pelayanan harus mempertimbangkan konteks dan ketersediaan sumber daya yang dimiliki dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Prinsip efisiensi dan efektivitas juga harus diterapkan dalam penyelenggaraan pelayanan, sehingga pelayanan yang diberikan sesuai dengan tujuan yang diinginkan dengan cara yang paling efisien dan efektif.

Dengan menggabungkan akuntabilitas dan kondisional dalam pelayanan, tujuannya adalah untuk memastikan bahwa pelayanan yang diberikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan mempertimbangkan konteks serta ketersediaan sumber daya yang ada. Dengan demikian, diharapkan pelayanan tersebut dapat mencapai hasil yang optimal secara efisien dan efektif.

5. Keterbukaan dan Transparansi

Keterbukaan dan transparansi dalam pelayanan publik merupakan prinsip penting untuk memastikan akuntabilitas, partisipasi masyarakat, dan pemberdayaan publik dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan layanan publik. Prinsip ini memastikan bahwa informasi yang relevan dan

penting untuk kepentingan publik tersedia secara terbuka dan dapat diakses oleh masyarakat.

Berikut beberapa hal yang dapat diwujudkan untuk mencapai keterbukaan dan transparansi dalam pelayanan publik:

- a. Informasi yang mudah diakses: Pemerintah atau lembaga pelayanan publik harus menyediakan informasi yang mudah diakses oleh masyarakat. Informasi tersebut dapat disampaikan melalui media sosial, situs web resmi, publikasi, atau melalui layanan informasi publik yang dapat dihubungi oleh masyarakat.
- b. Publikasi kebijakan dan peraturan: Kebijakan dan peraturan yang berkaitan dengan pelayanan publik harus dipublikasikan secara terbuka. Hal ini memungkinkan masyarakat untuk memahami dan mengawasi proses pengambilan keputusan yang memengaruhi mereka.
- c. Partisipasi publik: Masyarakat harus diberikan kesempatan untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan yang berkaitan dengan pelayanan publik. Ini dapat dilakukan melalui mekanisme seperti diskusi publik, konsultasi, atau mekanisme partisipasi online.
- d. Akuntabilitas: Pemerintah atau lembaga pelayanan publik harus bertanggung jawab atas tindakan mereka dan hasil pelayanan yang disediakan. Mekanisme pengawasan dan pelaporan harus diterapkan untuk memastikan akuntabilitas dalam pelayanan publik.
- e. Pelaporan publik: Informasi mengenai kinerja pelayanan publik, termasuk capaian, keuangan, dan evaluasi, harus dilaporkan secara terbuka kepada publik. Hal ini memungkinkan masyarakat untuk mengevaluasi dan memberikan masukan terhadap kinerja pelayanan publik.

- f. Teknologi dan inovasi: Penggunaan teknologi dan inovasi dapat meningkatkan keterbukaan dan transparansi dalam pelayanan publik. Misalnya, pemanfaatan platform digital untuk mengumpulkan masukan publik, menyediakan informasi online, atau melaporkan pelanggaran secara anonim.

Keterbukaan dan transparansi dalam pelayanan publik adalah aspek penting dalam membangun kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dan lembaga publik. Dengan memastikan akses yang mudah terhadap informasi dan melibatkan publik dalam proses pengambilan keputusan, pelayanan publik dapat lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat dan lebih akuntabel dalam menjalankan tugas

6. Profesionalisme

Profesionalisme dalam pelayanan publik merujuk pada sikap, perilaku, dan kualitas kerja yang tinggi yang ditunjukkan oleh para pegawai pemerintah dalam melaksanakan tugas dan memberikan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini mencakup berbagai aspek, termasuk integritas, kompetensi, responsibilitas, transparansi, dan etika kerja yang baik. Profesionalisme dalam pelayanan publik melibatkan memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat. Pegawai pelayanan publik harus mengutamakan kepentingan masyarakat, menjawab pertanyaan dan keluhan dengan ramah dan efisien, serta memberikan solusi yang memadai untuk masalah yang dihadapi oleh masyarakat.

7. Keadilan

Keadilan dalam pelayanan publik adalah prinsip yang menekankan perlakuan yang adil, setara, dan tidak diskriminatif terhadap semua warga negara dalam menyediakan layanan publik. Pelayanan publik mencakup berbagai bidang, seperti pendidikan, kesehatan, keamanan, transportasi, perizinan, dan masih banyak lagi. Prinsip keadilan dalam pelayanan

publik berusaha memastikan bahwa setiap individu atau kelompok masyarakat memiliki hak yang sama untuk mengakses, mendapatkan, dan memanfaatkan layanan publik tersebut.

Daftar Pustaka

- Akba, A Muh Alwilah, Mappamiring, Adnan Ma'ru. 2021. "Etika Pelayanan Publik Di Kantor Kelurahan Tamaona Kecamatan Tombolo Pao Kabupaten Gowa A." */journal.unismuh*. 2(5): 1633–47. <https://journal.unismuh.ac.id/index.php/kimap/index%0Aelayanan>.
- Arfita, Sintari, Roni Ekha Putera, and Aidinil Zetra. 2022. "Implementasi Etika Aperatur Sipil Negara Dalam Pelayanan Publik Di Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Padang-Pariaman." *Transparansi: Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi* 4(2): 162–69. <https://ojs.stiami.ac.id/index.php/transparansi/article/view/1876>.
- Bisri, Mashur Hasan, and Bramantyo Tri Asmoro. 2019. "Etika Pelayanan Publik Di Indonesia." *Journal of Governance Innovation* 1(1): 59–76. <http://ejournal.uniramalang.ac.id/index.php/JOGIV/article/view/298>.
- Budiawan, Arie, Sahadi, and Neti Sunarti. 2021. "Analisis Etika Pejabat Birokrasi Indonesia." *Jurnal Moderat* 7(4): 725–45. <https://ojs.unigal.ac.id/index.php/modrat>.
- Hariatih dan Sukardi. 2022. "Etika Pelayanan Publik Pada Kantor Imigrasi." *Jurnal PenKoMi: kajian pendidikan & Ekonomi* 5(1): 62–74.
- Lase, Pratamireza Putri. 2021. "Pengaruh Integritas Dan Profesionalisme Kerja Terhadap Kualitas Pelayanan Publik." *JESS (Journal of Education on Social Science)* 5(2): 135. <http://jess.ppj.unp.ac.id/index.php/JESS/article/view/365>.
- Ratnawati, Tina Dra. M.Sc, and Sonny A. Dr. Keraf. 2016. "Pengertian Dan Teori Etika." In *Etika Lingkungan*, 1–41.
- Yanto Heryanto. 2021. "PENERAPAN ETIKA DALAM ADMINISTRASI PUBLIK APARATUR NEGARA." *Frontiers in Neuroscience* 14(1): 1–13.

Profil Penulis



Dr. Andi Nilwana, SE., M.SI

Lahir di Bone 01 September 1964 pengampuh matakuliah Manajemen sektor publik, Teori dan kebijakan Publik dan Manajemen strategi sektor publik pada program Magister Administrasi Publik Universitas Muhammadiyah Sidenreng Rappang.

Yang bersangkutan menamatkan S-1 pada jurusan Ekonomi Manajemen di Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Bajiminasa Makassar pada tahun 1995, kemudian mendapatkan gelar Magister dibidang administrasi pembangunan di Universitas Hasanuddin pada tahun 2007. Gelar Doktor dalam bidang Administrasi Publik di raih pada tahun 2014 di Universitas Hasanuddin. Pada program S-1 ia mengampu mata kuliah pengantar Ilmu Administrasi, Ekonomi publik syariah dan kewirausahaan serta Manajemen sumber daya manusia sektor publik di Universitas Muhammadiyah Sidenreng Rappang. Sejumlah penelitian yang pernah penulis publish ke jurnal nasional maupun internasional, antara lain: *The Role of Stakeholders in Public Transportation Services Based on Information Technology* 21 (ICONPO X 2020 IOP Conf. Series: Earth and Environmental Science), *Good Corporate Governance Model and Organizational Agility: Study of Regional Water Companies* (Onal agility study of regional water companies. Volume 62, issue 05, June 2020, ISSN:04532198), *Model Policy Governance of Public Transportation in Sidenreng Rappang Regency* 20 (Atlantis press *Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, volume 410),

Email Penulis: andinilwana69@gmail.com

INOVASI SEKTOR PUBLIK

Indra Mudrawan

Badan Riset dan Inovasi Nasional

Pendahuluan

Inovasi sektor publik secara umum dapat dipahami sebagai sebuah proses untuk perubahan perilaku, Inovasi ini bergerak dalam ruang yang sangat dinamis dan terus menerus mengalami perkembangan dari waktu ke waktu yang sangat cepat, Upaya untuk mendefinikan inovasi pada sektor publik tidak sama dengan mendefinikan pada sektor privat, inovasi tidak hanya menyangkut pada sesuatu yang baru namun tetapi memberikan nilai tambah baik dalam bentuk sebuah proses maupun dalam hal output dari sebuah produk baik berupa jasa/barang. Dengan demikian definisi sederhana dari sebuah inovasi sektor publik merupakan tentang bagaimana ide-ide yang baru berkerja untuk menciptakan nilai publik. Ada beberapa karakteristik inovasi di sektor publik ;

1. Kebaruan inovasi memperkenalkan pendekatan baru sesuai dengan konteks atau lingkungan dimana inovasi akan di terapkan,
2. Implementasi inovasi harus dilaksanakan tidak hanya sekedar ide ide.

Inovasi sejak beberapa waktu kebelakang sudah mulai marak di terapkan tidak hanya di kalangan pemerintah pusat akan tetapi menyebar luas ke pemerintah daerah (Provinsi, Kabupaten dan kota) berlomba lomba untuk melaksanakan inovasi khusus nya inovasi di sektor

publik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Untuk mendorong percepatan inovasi khususnya untuk daerah Pemerintah telah menerbitkan satu aturan yaitu: Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2017 tentang inovasi daerah menyebutkan bahwa inovasi daerah adalah semua bentuk pembaharuan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang mana tujuannya adalah untuk meningkatkan kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah yang mana tujuan tersebut bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan publik dan untuk upaya peningkatan daya saing daerah. Inovasi daerah juga dapat berbentuk:

1. Inovasi tata Kelola pemerintahan daerah yang merupakan pelaksanaan manajemen pemerintahan daerah yang meliputi tatalaksana internal dalam pelaksanaan fungsi manajemen dan pengelolaan.
2. Inovasi pelayanan publik yang merupakan inovasi dalam penyediaan pelayanan kepada masyarakat yang meliputi proses pemberian pelayanan barang /jasa publik dan inovasi jenis dan bentuk barang/jasa

Tuntutan masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik agar lebih baik telah mendorong instansi pemerintah baik pusat maupun daerah untuk meningkatkan kinerja dan kualitas pelayanannya. Tetapi dalam pelaksanaan kegiatan penyelenggaraan pelayanan publik pada saat ini oleh aparatur pemerintah masih terdapat banyak kekurangan sehingga belum dapat memenuhi kualitas yang diharapkan masyarakat. Masih banyak terdapat kelemahan dan memberikan rasa puas akan keinginan masyarakat hal ini dapat dilihat masih adanya keluhan dari masyarakat terhadap hasil kinerja pelayanan yang diberikan yang disampaikan di media sosial, surat kabar dan media lainnya yang dapat menimbulkan image / citra yang kurang baik terhadap aparatur pemerintah. Semua permasalahan ini tercermin dari berbagai keluhan mulai dari sikap pegawai yang kurang responsif, proses pengurusan dokumen atau berkas yang masih memakan waktu.

Pelayanan publik yang tidak baik tentunya akan bertentangan dengan fungsi utama pemerintah, yaitu memberikan pelayanan terbaik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan tugas aparatur sipil negara untuk memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas. Intinya pelayanan publik merupakan serangkaian aktivitas yang dilakukan pemerintah beserta aparaturnya kepada *masyarakat* dalam mewujudkan peningkatan kualitas kehidupan masyarakat dan sekaligus juga juga memberikan kepuasan kepada masyarakat yang dilayani, Hal ini sesuai dengan meningkatnya kebutuhan dan tuntutan masyarakat akan kualitas pelayanan yang responsif dan efisiensi dan merupakan salah satu bentuk tanggung jawab pemerintah kepada masyarakat, pelayanan publik yang diselenggarakan pemerintah harus mencakup seluruh masyarakat yang membutuhkannya. Artinya jangan ada “pilih pilih” dalam pelaksanaannya dan yang paling penting lagi adalah bagaimana masyarakat dapat merasakan kepuasan dari layanan yang diberikan. Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan abdi negara dan sekaligus juga sebagai abdi masyarakat hal tercermin di dalam UU No 5 tahun 2014, telah di jelaskan bahwa salah satu tugas ASN adalah memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas.

Pengertian Inovasi Sektor Publik

Inovasi di sektor publik adalah salah satu jalan atau bahkan “breakthrough” untuk mengatasi kemacetan dan kebuntuan organisasi di sektor publik. Karakteristik dari sistem di sektor publik yang rigid, kaku dan cenderung status-quo harus mampu dicairkan melalui penularan budaya inovasi. Namun sering kita mendengar kata inovasi dari berbagai sudut pandangan terkait dengan keharusan untuk berinovasi dalam upaya untuk mengatasi berbagai permasalahan baik terkait dengan individu maupun masyarakat dan organisasi, dalam konteks negara dimana negara mempunyai peran sebagai fasilitator maupun sebagai regulator sedangkan untuk inovasi itu berperan sebagai sebagai sebuah kunci strategis jika didalam *output* dan *outcome* mengalami

permasalahan dalam tidak terpenuhi pelayanan kepada masyarakat.

Inovasi pada sektor publik adalah pembaharuan. Ciptaan kreativitas, ciptaan baru dalam pelayanan *public* Untuk sektor publik berinovasi lebih merupakan sebuah tuntutan akuntabilitas, transparansi dan berbagai prinsip *good governance* yang mengiring organisasi *public* untuk berkinerja lebih tinggi selain itu juga ada beberapa alasan yang menjadi latar belakang pentingnya inovasi pada sektor publik:

1. Banyaknya Teknik Teknik manajemen yang berfokus pada just in time supply chain manajemen outsourcing dan total quality atau business process re-engineering yang dipakai oleh berbagai perusahaan medium maupun besar untuk bertahan dan bersaing satu sama lain. Namun hanya sedikit yang berani untuk keluar dari mainstream dan menciptakan terobosan baru.
2. Teknik-teknik manajemen tradisional juga mendorong pada pola rigiditas dan infleksibilitas.
3. Dampak dari sebuah inovasi dapat dirasakan dan terlihat pada kinerja dan keuntungan organisasi di level bottom line.

Dalam inovasi sektor publik di dalam buku handbook inovasi administrasi negara inovasi dibedakan menjadi 8 (delapan) jenis seperti:

1. Inovasi proses
2. Inovasi metode
3. Inovasi produk
4. Inovasi Konseptual
5. Inovasi Teknologi
6. Inovasi struktur Organisasi
7. Inovasi hubungan
8. Inovasi pengembangan SDM

Karakteristik Inovasi Sektor Publik

karakteristik inovasi di sektor publik (OECD Observatory) adalah sebagai berikut:

1. Kebaruan; inovasi memperkenalkan pendekatan baru, sesuai dengan konteks atau lingkungan di mana inovasi akan diterapkan.
2. Implementasi; inovasi harus dilaksanakan, bukan hanya sekedar ide.
3. Dampak; inovasi bertujuan untuk menghasilkan nilai publik yang lebih baik termasuk efisiensi, efektivitas, dan kepuasan pengguna atau karyawan.

Untuk inovasi sektor publik, kebijakan pemerintah Indonesia dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2017 tentang inovasi daerah. Dalam PP tersebut menjelaskan bahwa Inovasi Daerah adalah semua bentuk pembaharuan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang bertujuan untuk meningkatkan kinerja penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Tujuan tersebut diarahkan diarahkan guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan Pelayanan Publik, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, dan peningkatan daya saing Daerah. Selain itu, dalam PP 38 tahun 2017 tentang inovasi daerah menyebutkan bahwa inovasi daerah dapat berbentuk:

1. Inovasi tata kelola Pemerintahan Daerah; yang merupakan pelaksanaan manajemen Pemerintahan Daerah yang meliputi tata laksana internal dalam pelaksanaan fungsi manajemen dan pengelolaan unsur manajemen.
2. Inovasi Pelayanan Publik; yang merupakan inovasi dalam penyediaan pelayanan kepada masyarakat yang meliputi proses pemberian pelayanan barang/jasa publik dan inovasi jenis dan bentuk barang/jasa publik.

3. Inovasi Daerah lainnya sesuai dengan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah; yang merupakan segala bentuk inovasi dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah

Pengukuran Dampak Inovasi

Pengukuran dampak Inovasi dilakukan untuk mengetahui dampak dari suatu program inovasi yang telah berjalan. Dalam pelaksanaan ini, pendekatan evaluasi yang digunakan menggunakan pendekatan *before after comparisons* (Patton and Sawicky) yang dikombinasikan dengan pendekatan analisis *Post-intervention project group without baseline data or a comparison group* (World Bank). Pada pendekatan *before after comparisons*, program inovasi akan diukur dampak sebelum inovasi dan sesudah inovasi dilaksanakan. Adapun analisis kedua menekankan pada pendekatan evaluasi yang tidak melibatkan penggunaan *baseline data* ataupun perbandingan antar grup dalam proses pengukuran dampak inovasi. Pengukuran Dampak Inovasi merupakan sebuah pengukuran pasca (*post-test*) yang tidak memiliki data baseline atau tidak pernah melakukan pengukuran sebelum (*pre-test*) dilaksanakannya laboratorium inovasi selama tahun 2015 hingga 2016. Selanjutnya, variable yang digunakan dalam penentuan instrument penelitian menggunakan teori evaluasi terhadap *performance indicators* (indikator kinerja) yang meliputi evaluasi terhadap *input*, proses, *output*, dampak dan ditambahkan indikator strategi untuk melengkapi data analisis terhadap implementasi program inovasi.

Pengukuran dampak inovasi sektor publik cenderung lebih sulit daripada sektor privat (NESTA, 2011). Hal ini karena pengukuran di sektor publik tidak hanya dilakukan dari output keuangan semata, namun juga pada nilai publik yang dihasilkan. Menurut kajian NESTA, indeks inovasi sektor publik setidaknya mencakup empat bidang, yaitu:

1. *Improvement in organisational key performance indicators*
2. *Improvement in service evaluation*
3. *Improvement in efficiency*
4. *Improvement context*

Salah satu pengukuran dampak inovasi yang dilakukan di sektor publik misalnya dalam *Innovation in Public Sector Organisations, A Pilot Survey in measuring innovation across the public sector* yang dilakukan oleh National Endowment for Science, Technology, and the Arts (NESTA) of United Kingdom pada tahun 2011. Survey ini menjadi stimulus untuk membuat indeks pengukuran inovasi organisasi sektor publik yang sangat berguna bagi pembuat kebijakan, peneliti, dan institusi lainnya yang berhubungan dengan sektor publik.

Di berbagai negara, pengukuran dampak inovasi tidak hanya dilakukan oleh lembaga pemerintah. TEKES (*The Finnish Funding Agency for Technology and Innovation*) yang merupakan sebuah badan atau organisasi di Finlandia turut serta berkontribusi dalam melakukan berbagai pengukuran dampak inovasi yang bidangnya fokus pada *financing research, development and innovation*. TEKES saat ini telah mendukung berbagai kegiatan inovasi yang luas di bidang riset, industri dan sektor jasa. Tujuannya agar program bidang penelitian, pengembangan dan inovasi dapat menciptakan keuntungan jangka panjang bagi ekonomi dan sosial masyarakat. Salah satu indikator pengukuran dampak inovasi yang dihasilkan bernama *Tekes Model*.

Tekes models ini pernah digunakan oleh beberapa organisasi yang juga bergerak disektor pengembangan inovasi khususnya pada sektor privat yang juga berdampak pada ekonomi dan sosial masyarakat, seperti GAP (*Global Access Program*) di *University of California* dan VINNOVA yang merupakan organisasi di Swedia yang berfokus pada pengukuran dampak pertumbuhan berkelanjutan di Swedia.

TEKES mengembangkan sebuah *General logic model for innovation* yang didalamnya mengukur dampak inovasi. Model ini membagi dampak inovasi kedalam tiga garis besar yaitu *immediate Impacts*, *Intermediate Impacts* dan *Ultimate Impacts*.

1. *Immediate Impacts*

Immediate impacts menekankan pada konteks increased resources or capabilities. Dari konteks ini dapat dijabarkan sejumlah indikator berdasarkan pada ide/gagasan inovasi yang dikembangkan. Berikut indikatornya:

a. *Information and advice*

Dampak ini berfokus bagaimana kemampuan inovasi dapat memberikan informasi kepada masyarakat sehingga menimbulkan suatu feedback terhadap penyelenggara inovasi yang dinamakan sebagai advice (saran).

b. *Competence*

Indikator ini berfokus pada sejauh mana inovasi telah menghasilkan peningkatan kemampuan dan keahlian pada individu atau masyarakat.

c. *On raising capital/ Strengthened Resource*

Terkait dengan peningkatan modal dan penguatan sumber daya yang dimiliki suatu daerah

d. *Business linkages with service providers*

Jika dalam sektor privat menekankan pada bagaimana hubungan bisnis dengan penyedia layanan, maka untuk sektor publik dapat menekankan pada hubungan penyedia layanan dan masyarakat terkait dengan program inovasi.

e. *On selling in new markets*

Inovasi dapat berdampak pada terbukanya jaringan pasar/markets baru bagi masyarakat sebagai akibat dari program inovasi

2. *Intermediate Impacts*

Kunci utama dari *Intermediate impacts* menekankan pada *improved performance*. Indikator ini bertumpu pada konteks peningkatan kinerja sebagai bagian dampak inovasi. Adapun indikator yang dapat dijabarkan sebagai berikut:

a. *Increased revenues*

Terkait dengan terjadinya peningkatan pendapatan rata-rata baik individu atau masyarakat

b. *Increased employment*

Terbukanya lapangan kerja dan kesempatan bekerja bagi masyarakat yang lebih luas.

c. *New products and service*

Dampak inovasi terkait dengan adanya produk baru yang dihasilkan yang memiliki nilai lebih dari sebelumnya. Begitu halnya dengan kualitas pelayanan yang lebih mudah, murah, nyaman, tidak berbelit-belit, dapat diakses, dan sebagainya.

d. *Productivity*

Dampak inovasi terkait dengan terjadinya peningkatan produktivitas kinerja dalam masyarakat

e. *Reduced environmental impact*

Kemampuan inovasi terkait juga pada sejauh mana inovasi dapat mengurangi dampak lingkungan yang dapat mungkin menyebabkan produktivitas masyarakat berkurang.

f. *Increased investment and collaboration*

Inovasi dapat menyebabkan peningkatan investasi atau penanaman modal dan juga pihak lain untuk turut terlibat berkolaborasi terhadap program inovasi

g. *Renewal of Business/organizational structures*

Terkait dengan proses perubahan dan pembaharuan struktur organisasi, kewenangan, tugas dan fungsi yang sesuai dengan konteks program inovasi

3. *Ultimate Impacts*

Ultimate Impacts menekankan pada konteks *socio-economics benefit* yang dihasilkan oleh program inovasi. Adapun sejumlah indikator yang dapat dijabarkan berupa:

a. *Suistanable wealth and job*

Terjadi peningkatan kekayaan dan lapangan pekerjaan secara berkelanjutan

b. *Environmental and health care improvements*

Terciptanya lingkungan yang nyaman dan perbaikan serta peningkatan tingkat kesehatan masyarakat

c. *Regional Viability / vitality*

Inovasi berdampak pada meningkatnya angka harapan/kesempatan hidup di suatu wilayah atau daerah.

d. *Safety and security*

Dampak inovasi terkait dengan rasa aman dan jaminan keamanan bagi masyarakat

e. *Social wellbeing.*

Instrumen Pengukuran Dampak Inovasi

Variabel	Indikator	Definisi Konseptual	
Input	Biaya/Anggaran	Biaya langsung	Biaya yang dikeluarkan oleh penerima layanan (biaya administrasi/tarif layanan)
			Biaya modal yang dikeluarkan untuk usaha atau menghasilkan produk
		Biaya tidak langsung	Biaya yang dikeluarkan oleh penerima layanan

			untuk memperoleh produk layanan seperti: biaya transport, akomodasi, dll.
	SDM Pelaksana	Jumlah	Jumlah SDM yang terlibat dalam penyelenggaraan layanan (jumlah pegawai yang terlibat dalam alur 1 jenis layanan)
	Kelengkapan Kerja	Peralatan/fasilitas pendukung kinerja pelayanan	Peralatan & perlengkapan yang mendukung penyelenggaraan pelayanan (komputer, mobil, atk, meja, ketersediaan ruangan atau bangunan khusus, dll)
Proses	Mekanisme	Prosedur mendapatkan layanan	Persyaratan mendapatkan layanan dan unit layanan yang dilalui.
		Metode mendapatkan layanan	Cara yang dilakukan untuk mendapatkan pelayanan (<i>online/offline</i> , pendelegasian wewenang, jemput-bola, pesan antar, dll)
	Waktu Layanan	Waktu pelayanan	Seberapa lama waktu yang digunakan untuk menghasilkan pelayanan.
	Strategi Pelaksanaan Inovasi	Keterlibatan <i>Stakeholders</i> di luar instansi pemerintah	Jumlah <i>stakeholders</i> selain instansi pemerintah yang terlibat dalam program inovasi
			Level keterlibatan <i>stakeholders</i> , (a) apakah sebagai pengambilan keputusan, (b) terlibat dalam penyelenggaraan kegiatan atau (c) hanya berupa kontribusi uang, tenaga, atau barang.

		Keterlibatan unit pemerintah lintas sektor	Jumlah unit/instansi pemerintah yang terlibat dalam program inovasi
			Level keterlibatan <i>stakeholders</i> , (a) apakah sebagai pengambilan keputusan, (b) terlibat dalam penyelenggaraan kegiatan atau (c) hanya berupa kontribusi uang, tenaga, atau barang.
Output	Produktivitas	Jumlah layanan yang dihasilkan	Jumlah layanan yang dihasilkan dalam periode waktu tertentu (perjam/hari/bulan) atau, Jumlah penerima layanan publik yang dapat dilihat dari; jumlah pemohon, jumlah pengunjung, dsb.
		Jumlah produksi usaha	Omzet produksi usaha masyarakat.
	Kualitas	Kualitas mutu layanan	Mutu produk layanan. Bisa dilihat dari kualitas produk hasil layanan; Survey Kepuasan Masyarakat; atau analisa atas tingkat efisiensi penggunaan sumberdaya, dan prosedur layanan
		Kualitas produk usaha masyarakat	Perubahan mutu produk usaha masyarakat (misal; kualitas rasa, pengemasan, metode pengiriman, dsb)
Dampak	Pendapatan Pemerintah	Jumlah pendapatan pemerintah daerah	Jumlah pendapatan pemerintah daerah yang diperoleh dari inovasi (pendapatan daerah; pajak, retribusi masyarakat)
	Tingkat Kesejahteraan Masyarakat	Jumlah Pendapatan Masyarakat	Jumlah pendapatan yang diperoleh masyarakat setelah

			mendapatkan program inovasi (penghasilan, laba usaha)
		Perubahan kondisi Kemiskinan	Perubahan indikator statistik kemiskinan di daerah tersebut.
	Penyerapan Tenaga Kerja	Penyerapan tenaga kerja	Jumlah tenaga kerja yang terserap setelah dilaksanakan inovasi
	Tingkat Kesadaran/ Perubahan Pola Pikir	Perubahan Pola Pikir/Kesadaran/Kedisiplinan pegawai Pemerintah	Perubahan pola berfikir atau peningkatan kesadaran atau kedisiplinan pegawai pemerintah atas suatu isu/permasalahan di organisasi
		Perubahan Pola Pikir/Kesadaran/Kedisiplinan Masyarakat	Perubahan pola berfikir atau peningkatan kesadaran atau kedisiplinan masyarakat atas suatu isu/permasalahan di daerah.
	Peningkatan pengetahuan atau Keterampilan	Peningkatan Pengetahuan atau Keterampilan Masyarakat	Peningkatan pengetahuan dan keterampilan masyarakat

Penutup

inovasi sangat penting untuk selalu dikembangkan Jangan seolah telah berjalan baik, yang mana hal tersebut masih dapat ditingkatkan dari sisi kualitas, waktu dan sisi-sisi lainnya. inovasi di sector publik akan berhasil jika masyarakat banyak mempunyai kemampuan untuk berinovasi. Inovasi tidak akan mempunyai nilai apabila tidak mempunyai kebermanfaatan dan Pengukuran dampak Inovasi dilakukan untuk mengetahui sejauhmana dampak dari suatu program inovasi yang telah berjalan. *,dan Inovasi sector publik juga harus di laksanakan secara terus menerus dengan harapan agar perkembangan inovasi pada sector publik mempunyai kualitas yang baik dan berkesinambungan.*

Daftar Pustaka

- Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2017 tentang inovasi daerah
- Pengukuran Dampak Inovasi Kabupaten Muara Enim 2018
- Dalziel, Margaret and Satu Parjanen. 2012. *Practice-Based Innovation: Insights, Applications and Policy Implications. Measuring the Impact Of Innovation Intermediaries: A Case Study Of Tekes*. London: Springer
- EPISIS. 2011. *Service innovation: Impact analysis and assessment indicators. Final report of Task Force 2*. Copenhagen: PRO INNO Europe
- Hughes Alstair, Kyla Moore, dkk. 2011. *Innovation In Public Sector Organisations: A Pilot Survey For Measuring Innovation Across The Public Sector*. London: NESTA, Making Innovation Flourish
- IEG-ECD. 2006. *Impact Evaluation- The Experience Of The Independent Evaluation Group Of The World Bank*. Washington, D.C.: Independent Evaluation Group, The World Bank.
- OECD. 2001. *Evaluation Network report, Evaluation Feedback for Effective Learning and Accountability Report No 5, OECD Evaluation and Effectiveness Series*.
- Suwarno, Yogi. 2008. *Inovasi Sektor Publik*. Jakarta: STIA-LAN Press
- Handbook Inovasi adminisitrasi Negara, LAN 2014

Profil Penulis



Indra Mudrawan

Penulis pada saat ini bekerja sebagai Peneliti di Pusat Riset Kebijakan Publik BRIN (Badan Riset dan Inovasi Nasional). Namun sebelumnya Penulis berkerja di Lembaga Administrasi Negara LAN Jakarta, Sebagai Peneliti diberbagai Pusat Kajian antara lain Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan, Pusat Kajian Sumber Daya Aparatur. Pusat Inovasi kelembagaan dan Sumber Daya Aparatur. Pusat Kajian Manajemen ASN

Email Penulis: nda_me@yahoo.com

MANAJEMEN PUBLIK

Dr. HJ Nurjannah Nonci, M.SI

Universitas Muhammadiyah Sidenreng Rappang

Pengertian Manajemen

Istilah "manajemen" berasal dari kata kerja "*manage*" dalam bahasa Inggris yang berarti "mengatur," "mengelola," atau "mengendalikan." Manajemen merujuk pada serangkaian tindakan atau proses yang dilakukan untuk mengatur, mengkoordinasikan, dan mengarahkan sumber daya, baik itu sumber daya manusia, finansial, fisik, atau informasi, guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan (Lailul Mursyidah, M.AP Ilmi Usrotin Choiriyah 2020). Manajemen melibatkan perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengendalian kegiatan organisasi atau kelompok kerja agar dapat mencapai hasil yang diinginkan. Tujuan utama manajemen adalah memaksimalkan efisiensi dan efektivitas organisasi melalui penerapan prinsip-prinsip manajemen yang tepat.

Manajemen juga dapat diartikan sebagai profesi. Sebagai profesi, manajemen melibatkan pengetahuan khusus, keterampilan, dan pengalaman dalam mengelola orang, sumber daya, dan proses organisasi. Terdapat peran-peran yang spesifik seperti manajer, pemimpin, dan pengambil keputusan yang bertanggung jawab untuk mengelola organisasi dengan efektif. Secara keseluruhan, manajemen dapat didefinisikan sebagai suatu disiplin yang mencakup proses, seni, ilmu, dan profesi untuk mengelola organisasi (Sherly dkk 2020). Ini melibatkan penggunaan metodologi yang sistematis, penerapan

prinsip-prinsip dan teori-teori yang telah teruji, serta keterampilan dalam berkomunikasi, memimpin, dan mengambil keputusan.

Manajemen publik memainkan peran kunci dalam administrasi publik untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Manajemen publik melibatkan pengelolaan dan penggunaan efektif sarana, prasarana, organisasi, sumber daya keuangan, dan sumber daya manusia yang tersedia untuk mencapai hasil yang diinginkan dalam konteks pelayanan publik (Rara Karlina 2021).

Manajemen publik adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengendalian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah atau lembaga publik dalam rangka mencapai tujuan-tujuan publik yang telah ditetapkan. Tujuan utama manajemen publik adalah meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemerintah dalam menyediakan layanan publik kepada masyarakat. Manajemen publik melibatkan berbagai aspek, termasuk perumusan kebijakan, perencanaan strategis, alokasi sumber daya, implementasi kebijakan, pengawasan, dan evaluasi hasil. Beberapa prinsip dasar yang terkait dengan manajemen publik antara lain akuntabilitas, transparansi, partisipasi masyarakat, dan pengelolaan yang baik terhadap sumber daya publik.

Dalam konteks manajemen publik, para manajer publik bertanggung jawab untuk mengelola berbagai jenis organisasi publik, seperti departemen pemerintah, lembaga pelayanan publik, dan badan-badan publik lainnya. Mereka harus memahami kebijakan publik, mengelola anggaran, merancang program-program publik, dan bekerja sama dengan berbagai pemangku kepentingan dalam rangka mencapai tujuan organisasi dan memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat.

Manajemen yang efektif dan efisien sangat penting dalam penyelenggaraan pelayanan publik di instansi pemerintah. Manajemen yang baik akan membantu mencapai tujuan pelayanan publik, yang pada dasarnya adalah memberikan kepuasan kepada masyarakat.

Berikut ini beberapa aspek penting dalam manajemen pelayanan publik yang efektif dan efisien:

1. **Perencanaan yang Matang:** Manajemen pelayanan publik yang baik dimulai dengan perencanaan yang matang. Hal ini meliputi penetapan tujuan jangka panjang dan jangka pendek, identifikasi kebutuhan masyarakat, alokasi sumber daya yang memadai, serta pengembangan strategi dan langkah-langkah tindakan untuk mencapai tujuan tersebut.
2. **Pengorganisasian yang Efisien:** Pengorganisasian yang efisien melibatkan penentuan struktur organisasi yang jelas, pembagian tugas dan tanggung jawab yang tepat, serta koordinasi antarunit kerja. Dalam konteks pelayanan publik, penting untuk menetapkan saluran komunikasi yang baik antara berbagai departemen atau divisi yang terlibat dalam penyelenggaraan pelayanan.
3. **Pengelolaan Sumber Daya:** Sumber daya yang terbatas harus dikelola dengan efektif. Ini termasuk pengelolaan keuangan, pengelolaan SDM, serta penggunaan teknologi informasi dan komunikasi yang tepat guna. Penggunaan teknologi yang canggih dapat membantu mempercepat proses pelayanan dan meningkatkan efisiensi operasional.
4. **Pengawasan yang Ketat:** Pengawasan yang efektif penting untuk memastikan bahwa pelayanan publik berjalan sesuai dengan standar yang ditetapkan. Ini melibatkan pemantauan kinerja, evaluasi rutin, dan penerapan tindakan perbaikan jika ditemukan kekurangan atau masalah dalam penyelenggaraan pelayanan.
5. **Partisipasi Masyarakat:** Masyarakat harus dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan terkait pelayanan publik. Partisipasi masyarakat dapat meningkatkan akuntabilitas dan transparansi, serta membantu memastikan bahwa pelayanan yang disediakan benar-benar memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat.

6. Peningkatan Berkelanjutan: Manajemen pelayanan publik harus terus berupaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan. Hal ini dapat dilakukan melalui pelatihan dan pengembangan SDM, inovasi dalam proses kerja, penerapan teknologi yang baru, serta umpan balik dari masyarakat untuk melakukan perbaikan yang berkelanjutan.

Dengan menerapkan manajemen yang efektif dan efisien dalam penyelenggaraan pelayanan publik, diharapkan bahwa tujuan pelayanan yang meliputi kepuasan masyarakat dapat tercapai secara lebih baik.

Pelayanan Publik

Pelayanan publik merujuk kepada segala jenis layanan yang disediakan oleh pemerintah atau instansi publik kepada masyarakat. Tujuan utama pelayanan publik adalah memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat secara adil, efektif, dan efisien. Penyelenggaraan pemerintahan pada hakikatnya ditujukan untuk menciptakan fungsi pelayanan publik atau *public service* (Aris, Agustang, and Idkhan 2021). Tujuan utama pelayanan publik adalah mempromosikan kesejahteraan masyarakat, melindungi hak-hak warga negara, memfasilitasi pertumbuhan ekonomi, dan menjaga keamanan dan ketertiban .

Masih banyaknya kelemahan dalam layanan publik oleh aparatur pemerintah dewasa ini dapat ditemui diantaranya berbagai Keluhan masyarakat yang disampaikan melalui media massa dapat merusak citra pemerintah dan menunjukkan bahwa harapan masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik belum terpenuhi (Aris, Agustang, and Idkhan 2021). Pemerintah dalam pelayanan publik seharusnya memperhatikan ide brilian yang digagas oleh paradigma "*the new public services*". Karena membawa pesan moral sebagaimana tuntutan masyarakat kontemporer dewasa ini . Paradigma ini menekankan pada inovasi, transparansi, kolaborasi, dan partisipasi publik dalam proses pengambilan keputusan dan penyediaan layanan . Berikut adalah beberapa aspek penting dari paradigma "*the new public*

services" yang harus diperhatikan oleh pemerintah dalam pelayanan publik (Rizky Pramuditha 2021):

1. Inovasi: Pemerintah perlu mendorong inovasi dalam penyediaan layanan publik. Ini mencakup penggunaan teknologi baru dan pendekatan yang kreatif untuk meningkatkan efisiensi, kualitas, dan aksesibilitas layanan. Inovasi dapat membantu pemerintah meningkatkan efisiensi dalam penyediaan layanan publik. Penggunaan teknologi modern, seperti otomatisasi dan digitalisasi, dapat mengurangi birokrasi, mempercepat proses administrasi, dan mengurangi biaya operasional. Misalnya, pemerintah dapat menggunakan platform daring untuk menerima pengajuan permohonan layanan publik, yang dapat mengurangi waktu dan biaya yang diperlukan oleh pihak berwenang dan masyarakat. Selain itu, Inovasi dapat membantu meningkatkan kualitas layanan publik. Dengan mengadopsi teknologi dan praktik terbaru, pemerintah dapat meningkatkan pengalaman pengguna, memberikan respons yang lebih cepat terhadap kebutuhan masyarakat, dan meningkatkan kepuasan pelanggan. Contohnya, pemerintah dapat mengimplementasikan solusi berbasis teknologi untuk meningkatkan pemantauan dan evaluasi kualitas layanan publik, serta memperbaiki area yang perlu ditingkatkan
2. Transparansi: Pemerintah harus memastikan transparansi dalam semua aspek pelayanan publik. Informasi mengenai kebijakan, prosedur, dan keputusan harus mudah diakses oleh masyarakat. Transparansi membantu membangun kepercayaan publik dan memungkinkan partisipasi aktif warga dalam pengawasan dan evaluasi layanan. Dengan memastikan transparansi dalam semua aspek pelayanan publik, pemerintah dapat membangun kepercayaan dan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, meningkatkan akuntabilitas, dan meningkatkan kualitas pelayanan yang diberikan.

3. Kolaborasi: Pemerintah harus mendorong kolaborasi antara sektor publik, swasta, dan masyarakat sipil dalam merancang dan menyediakan layanan publik. Kolaborasi ini dapat menghasilkan solusi yang lebih baik dan lebih komprehensif, serta memanfaatkan sumber daya dan keahlian yang beragam. kolaborasi antara sektor publik dan sektor swasta didasarkan pada prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, dan kepentingan publik. Pemerintah perlu mengatur kerangka kerja yang jelas, menjaga keseimbangan kepentingan, dan memastikan bahwa manfaat kolaborasi tersebut merata bagi masyarakat secara keseluruhan.
4. Partisipasi publik: Pemerintah harus melibatkan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan yang mempengaruhi mereka. Partisipasi publik dapat dilakukan melalui konsultasi, forum diskusi, atau melalui platform daring yang memungkinkan warga untuk menyampaikan pendapat mereka. Melibatkan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan yang mempengaruhi mereka merupakan prinsip dasar demokrasi yang sehat. Ketika pemerintah mengambil keputusan yang dapat memengaruhi kehidupan dan kepentingan masyarakat, penting untuk melibatkan mereka secara langsung. Dengan melibatkan publik, pemerintah dapat memastikan bahwa keputusan yang diambil mencerminkan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.
5. Fokus pada hasil: Paradigma "*the new public services*" menekankan pentingnya mencapai hasil yang nyata dan berdampak positif bagi masyarakat. Pemerintah harus mengukur dan mengevaluasi kinerja layanan publik berdasarkan indikator yang relevan dan memberikan umpan balik kepada penyedia layanan untuk perbaikan yang berkelanjutan.

Dengan memperhatikan ide-ide brilian yang digagas oleh paradigma "*the new public services*" ini, pemerintah dapat meningkatkan efektivitas, efisiensi, dan kualitas pelayanan publik mereka, serta memperkuat hubungan

antara pemerintah dan masyarakat dalam membangun negara yang lebih baik.

Pemerintah telah mengeluarkan berbagai kebijakan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Salah satunya adalah Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Keputusan ini memberikan panduan kepada aparatur pemerintah dalam melaksanakan tugas mereka dalam memberikan pelayanan publik yang baik. Selain itu, Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor KEP/25/PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah juga dikeluarkan. Keputusan ini bertujuan untuk mengukur tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan oleh unit-unit pelayanan pemerintah. Dengan adanya indeks kepuasan masyarakat, pemerintah dapat mengevaluasi kinerja unit pelayanan dan melakukan perbaikan yang diperlukan.

Namun, penting untuk diingat bahwa peningkatan kualitas pelayanan publik bukanlah tugas yang mudah dan membutuhkan waktu. Perubahan yang signifikan memerlukan komitmen yang kuat dari semua pihak terkait, termasuk aparatur pemerintah, dalam melakukan perubahan dan meningkatkan pelayanan publik. Pemerintah perlu terus menerus melakukan evaluasi dan perbaikan terhadap sistem pelayanan publik. Melibatkan partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan dan pengambilan keputusan juga penting agar kebijakan dan program pemerintah dapat lebih responsif terhadap kebutuhan dan harapan masyarakat. Dengan upaya yang terus-menerus, diharapkan pelayanan publik dapat memenuhi kualitas yang diharapkan oleh masyarakat dan citra aparatur pemerintah dapat ditingkatkan.

Pelayanan publik yang berkualitas adalah tanggung jawab bersama antara pemerintah dan masyarakat. Meskipun birokrat dan lembaga pemerintah memiliki peran utama dalam menyediakan layanan, partisipasi aktif dan dukungan dari masyarakat juga sangat penting. Selain

itu, perlu juga menetapkan standar standar dalam pelayanan publik. Menurut Parasuraman, standar pelayanan publik dapat diukur menggunakan pendekatan yang dikenal sebagai SERVQUAL (Kurniawan 2016). Pendekatan ini terdiri dari lima dimensi yang digunakan untuk mengevaluasi kualitas pelayanan publik.

1. Tangibles (Bukti Fisik): Dimensi ini mengacu pada aspek-aspek fisik yang terkait dengan pelayanan publik, seperti kebersihan, kenyamanan, dan penampilan fisik tempat pelayanan, peralatan yang digunakan, serta penampilan staf yang memberikan pelayanan.
2. Reliability (Keandalan): Dimensi ini mengukur kemampuan penyedia pelayanan untuk memberikan layanan publik yang dijanjikan dengan konsisten dan akurat. Hal ini mencakup kemampuan untuk memberikan pelayanan tepat waktu, menghindari kesalahan atau ketidakakuratan, serta memenuhi harapan pengguna.
3. Responsiveness (Daya Tanggap): Dimensi ini mengukur sejauh mana penyedia pelayanan mampu memberikan respons cepat dan membantu terhadap kebutuhan dan permintaan pengguna. Daya tanggap ini mencakup kecepatan dalam menanggapi pertanyaan, keluhan, atau permintaan bantuan pengguna.
4. Assurance (Jaminan): Dimensi ini mengacu pada kemampuan staf yang memberikan pelayanan publik untuk menginspirasi kepercayaan dan keyakinan pada pengguna. Jaminan ini meliputi keahlian dan pengetahuan staf, kemampuan dalam menjelaskan prosedur, kebijakan, serta memberikan rasa aman dan nyaman kepada pengguna.
5. Empathy (Empati): Dimensi ini mengukur sejauh mana staf pelayanan publik dapat memberikan perhatian dan peduli terhadap kebutuhan dan masalah pengguna. Empati ini mencakup kemampuan untuk mendengarkan dengan baik,

memahami dan merespons emosi atau kebutuhan pengguna.

Melalui pengukuran pada lima dimensi tersebut, SERVQUAL dapat membantu pemerintah atau lembaga pelayanan publik untuk mengidentifikasi area yang perlu diperbaiki dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Jika kita menghubungkan dengan administrasi publik, pelayanan merujuk pada kualitas pelayanan yang diberikan oleh birokrat atau aparat pemerintah kepada masyarakat. Pelayanan yang baik dalam administrasi publik adalah salah satu indikator penting dari efektivitas dan efisiensi birokrasi (Kurniawan 2016). Tujuan utama administrasi publik adalah memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat dengan cara memberikan pelayanan yang berkualitas, transparan, responsif, adil, dan terjangkau.

Pelayanan publik yang baik melibatkan beberapa aspek, antara lain:

1. Aksesibilitas: Pelayanan publik harus mudah diakses oleh masyarakat tanpa hambatan yang berarti, seperti adanya ketersediaan informasi yang jelas mengenai layanan yang disediakan, tempat pelayanan yang mudah dijangkau, serta prosedur yang sederhana dan transparan. Pelayanan publik yang mudah diakses adalah salah satu prinsip dasar dari pemerintahan yang baik dan demokratis. Hal ini memastikan bahwa masyarakat dapat dengan mudah mendapatkan akses ke layanan dan fasilitas yang diberikan oleh pemerintah, seperti layanan kesehatan, pendidikan, transportasi, perizinan, dan lain sebagainya
2. Responsif: Pelayanan publik harus memberikan respons yang cepat terhadap kebutuhan dan masalah yang dihadapi oleh masyarakat. Birokrat harus tanggap dalam merespon permintaan, pengaduan, atau pertanyaan yang diajukan oleh masyarakat. Pelayanan publik yang efektif mencakup semua lembaga dan instansi pemerintah yang berinteraksi langsung dengan masyarakat, seperti kantor

pemerintahan, rumah sakit, sekolah, kepolisian, dan lain sebagainya. Respons yang cepat terhadap kebutuhan dan masalah masyarakat membantu menciptakan kepercayaan dan kepuasan masyarakat terhadap pemerintah dan institusi publik. Ketika masyarakat merasa bahwa pemerintah mendengarkan dan tanggap terhadap masalah mereka, hal itu dapat meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan secara keseluruhan.

3. Kualitas: Pelayanan publik harus memberikan kualitas yang tinggi sesuai dengan standar yang ditetapkan. Ini mencakup kemampuan birokrat dalam memberikan informasi yang akurat, proses yang efisien, serta kejelasan dan kepuasan dalam penyelesaian masalah. Kualitas pelayanan publik yang tinggi sangat penting karena berkaitan langsung dengan kepuasan masyarakat, efektivitas dan efisiensi penggunaan sumber daya publik, serta pembangunan yang berkelanjutan.
4. Adil: Pelayanan publik harus diberikan secara adil tanpa diskriminasi dan memperlakukan semua masyarakat dengan setara. Birokrat harus bersikap netral dan objektif dalam memberikan pelayanan. Dalam konteks pelayanan publik, "adil" berarti bahwa setiap individu atau kelompok masyarakat harus diperlakukan dengan cara yang sama dan setara, tanpa memandang jenis kelamin, ras, agama, status sosial, atau faktor-faktor diskriminasi lainnya. Tidak boleh ada preferensi atau perlakuan istimewa yang tidak adil terhadap satu kelompok masyarakat atau individu tertentu. Pentingnya adil dalam pelayanan publik tidak hanya mencakup akses yang sama terhadap pelayanan, tetapi juga memperhatikan kualitas dan kesetaraan perlakuan dalam memberikan layanan tersebut. Semua warga negara harus diberikan perlakuan yang sama dalam hal mendapatkan informasi yang diperlukan, partisipasi dalam pengambilan keputusan, dan mendapatkan layanan berkualitas yang memenuhi kebutuhan mereka. Selain itu, penting juga untuk memastikan

bahwa sistem pelayanan publik dirancang secara inklusif dan sensitif terhadap kebutuhan semua kelompok masyarakat, termasuk mereka yang mungkin menghadapi hambatan ekonomi, fisik, atau sosial. Upaya harus dilakukan untuk mengidentifikasi dan mengatasi ketimpangan yang ada, dan memastikan bahwa semua warga negara memiliki kesempatan yang setara untuk mengakses pelayanan publik. Pemerintah dan penyelenggara pelayanan publik memiliki tanggung jawab untuk memastikan bahwa prinsip-prinsip adil dan non-diskriminasi ini diimplementasikan dengan baik dalam semua aspek pelayanan publik, baik dalam perencanaan, pelaksanaan, maupun evaluasi.

5. Partisipasi: Pelayanan publik yang baik melibatkan partisipasi aktif masyarakat dalam proses pengambilan keputusan dan perencanaan layanan. Pendapat dan aspirasi masyarakat harus diperhatikan dan diintegrasikan dalam penyediaan pelayanan publik. Partisipasi masyarakat merupakan salah satu prinsip dasar dalam pelayanan publik yang demokratis dan transparan. Dalam konteks ini, pemerintah atau lembaga pelayanan publik berupaya untuk melibatkan masyarakat dalam berbagai tahap, mulai dari perencanaan hingga evaluasi kebijakan dan program pelayanan.

Peningkatan kualitas pelayanan publik membutuhkan upaya kolaboratif antara pemerintah, birokrat, dan masyarakat. Dengan memberikan pelayanan publik yang baik, administrasi publik dapat meningkatkan kepercayaan dan kepuasan masyarakat terhadap pemerintah, serta mendorong partisipasi aktif masyarakat dalam proses pembangunan negara. Ketika pemerintah menyediakan pelayanan publik yang baik, masyarakat akan merasa didengarkan dan dihargai. Hal ini dapat meningkatkan kepercayaan mereka terhadap pemerintah, karena mereka melihat bahwa pemerintah benar-benar peduli dan bertanggung jawab terhadap kebutuhan mereka. Kepercayaan ini penting untuk membangun hubungan yang kuat antara pemerintah dan masyarakat.

Selain itu, pelayanan publik yang baik juga dapat meningkatkan kepuasan masyarakat. Ketika pemerintah mampu memenuhi harapan dan kebutuhan masyarakat dengan cara yang baik, masyarakat akan merasa puas dengan pelayanan yang diberikan. Hal ini berkontribusi pada citra positif pemerintah di mata masyarakat dan membantu membangun hubungan yang harmonis antara pemerintah dan masyarakat. Selanjutnya, dengan memberikan pelayanan publik yang baik, administrasi publik juga dapat mendorong partisipasi aktif masyarakat dalam proses pembangunan negara. Ketika masyarakat merasa puas dengan pelayanan yang diberikan dan percaya pada pemerintah, mereka cenderung lebih terlibat dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan publik. Partisipasi aktif masyarakat penting dalam membangun negara yang inklusif dan demokratis, di mana kepentingan dan aspirasi semua warga negara diakomodasi.

Dalam rangka meningkatkan pelayanan publik yang baik, administrasi publik perlu fokus pada transparansi, akuntabilitas, inovasi, dan penggunaan teknologi informasi yang efektif. Dengan demikian, pemerintah dapat memperkuat ikatan antara pemerintah dan masyarakat, membangun kepercayaan dan kepuasan masyarakat, serta mendorong partisipasi aktif dalam proses pembangunan negara.

Daftar Pustaka

- Aris, Muhammad, Andi Agustang, and Andi Muhammad Idkhan. 2021. "Efektifitas Pelayanan Aparatur Sipil Dalam Meningkatkan Pelayanan Publik." *Jurnal Governance aand Politics* 1(2): 127–33.
- Kurniawan, Robi Cahyadi. 2016. "Tantangan Kualitas Pelayanan Publik Pada Pemerintah Daerah." *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik dan Pembangunan* 7(1): 15–26.
- Lailul Mursyidah, M.AP Ilmi Usrotin Choiriyah, M.AP. 2020. *Buku Ajar Manajemen Pelayanan Publik*. 1st ed. ed. M.Si Dr. Isnaini Rodiyah. UMSIDA Press.
- Rara Karlina. 2021. "Manajemen Publik Kantor Desa Pamarunan Dalam Memberikan Pelayanan Satu Atap Kepada Masyarakat (Studi Di Kantor Desa Pamarunan, Kecamatan Kahayan Tengah, Kabupaten Pulang Pisau)." *Journal Ilmu Sosial, Politik dan Pemerintahan* 9(2): 57–66. <https://e-journal.upr.ac.id/index.php/JISPAR/article/view/1534>.
- Rizky Pramuditha. 2021. "Aspek Terpenting Kualitas Layanan Dalam Meningkatkan Kepuasan Pelanggan : Sebuah Studi Empiris Pada Layanan E-KTP Kecamatan Bogor Barat Rizky Pramuditha Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Bandung , Indonesia Dalam Bisnis Modern Termasuk Penyediaan Layanan ,." *JPRO* 2(1): 83–102.
- Sherly dkk. 2020. *Angewandte Chemie International Edition*, 6(11), 951–952. *Pengantar Manajemen Publik Dan BisniS (Tinjauan Teori Dan Konseptual)*. Pertama. ed. MM. Acai Sudirman, SE. Bandung: Widina Bhakti Persada Bandung (Grup Cv. Widina Media Utama) Komplek.

Profil Penulis



Dr. HJ Nurjannah Nonci, M.SI

dilahirkan di Makassar 22 Agustus 1962 menamatkan Pendidikan dasar, menengah dan tinggi di Makassar. SD Negeri Pembangunan 2 Monginsidi (1975), SMP Negeri Pembangunan 2 Monginsidi (1977) dan SMA Negeri 1 Makassar (1981). Melanjutkan Pendidikan ke Strata Satu (S-1) pada jurusan Administrasi Pendidikan di IKIP Ujung Pnadang (1986), Strata Dua (S-2) pada Prodi Ilmu Komunikasi Pmebangunan di UNHAS Makassar (2022), dan Strata Tiga (S-3) Prodi Administrasi Publik di UNHAS Makassar (2015).

Mulai bekerja sebagai PNS terhitung sejak tgl 1 Maret 1989 yaitu sebagai Dosen Negeri DPK Pada Sekolah Tinggi Ilmu Sosial dan Politik (STISIP) Muhammadiyah Rappang, Kabupaten Sidrap sampai sekarang (Tahun 2023). Mengampuh mata kuliah Teori-Teori Administrasi Publik, Teori-Teori Pembangunan, *Governance* dan E-Government, Pengantar Ilmu Komunikasi, Advokasi Komunikasi Kebijakan Publik, Evaluasi Kebijakan Publik.

Menulis buku yang telah dipublikasikan yaitu, Implementasi Program Gernas Kakao (https://books.google.co.id/books/about/Implementasi_Program_Gernas_Kakao_Studi.html?id=xVNtDwAAQBAJ&redir_esc=y) dan Penelitian yang dipublikasikan ke jurnal nasional maupun internasional antara lain: Role of supply chain in cocoa blue print model performance in national development program (<http://www.ojs.excelingtech.co.uk/index.php/IJSCM/article/view/4138/2027>) , What Factors Affect Financial Transparency Reports? A Study of Regional Government Financial Reports in South Sulawesi Province, Indonesia (<https://ijeiba.com/journal/604>), Government Agility and Management Information Systems: Study of Regional Government Financial Reports (<https://koreascience.kr/article/JAKO202029062616440.pdf>), Implementation of health insurance *policy* for poor community services in enrekang regency, South Sulawesi (<https://drive.google.com/file/d/1uGkJDX5gDUgjwmp2aQClr4KmiFFx ba2o/view?usp=sharing>), Evaluasi Program Pembangunan Gerakan Nasional Kakao di Sulawesi Selatan (https://www.academia.edu/17078651/The_Implementation_of_National_Motion_Program_for_Cocoa_in_Luwa_Regency), Ekonomi Politik di Indonesia pada Era Reformasi dalam Persepektif Liberal (<https://drive.google.com/file/d/>

16NO0PUVMtgtEnPXS85Ty 1Rpa4C4i7nH/view?usp=sharing),
The Implementation of National Motion Program for Cocoa in
Luwu Regency ([https://www.academia.edu/17078651/
The_Implementation_of_National_Motion_Program_for_Cocoa_i
n_Luwa_Regency](https://www.academia.edu/17078651/The_Implementation_of_National_Motion_Program_for_Cocoa_in_Luwa_Regency)), E-Parking Management System
([https://iopscience.iop.org/article/10.1088/17551315/717/1
/ 012031/meta](https://iopscience.iop.org/article/10.1088/17551315/717/1/012031/meta)), Pengaruh Motivasi Kerja dan Gaya
Kepemimpinan Terhadap Kinerja Pegawai di Kantor Sekertariat
DPRD Kabupaten Enrekang ([https://drive.google.com/file/
d/1u7a9e0tsao62nGrcRpmTLplx1cUdl8Y/view](https://drive.google.com/file/d/1u7a9e0tsao62nGrcRpmTLplx1cUdl8Y/view)).

Email Penulis: nurjannahnonci62@gmail.com

- 1 HAKEKAT ADMINISTRASI PUBLIK
Lenny Dermawan Sembiring
- 2 SEJARAH PEMIKIRAN ADMINISTRASI PUBLIK
Muhammad Rais Rahmat Razak
- 3 KONSEP DAN TEORI ADMINISTRASI
Christina Bagenda
- 4 PEMAHAMAN DAN PENGERTIAN TEORI ADMINISTRASI PUBLIK
Rudi Subiyakto
- 5 PERKEMBANGAN PARADIGMA ADMINISTRASI PUBLIK
Ratna Rosmauli Pakpahan
- 6 DIMENSI-DIMENSI ADMINISTRASI PUBLIK
Abdul Jabbar
- 7 TEORI-TEORI DALAM ADMINISTRASI PUBLIK
Fitri Kurnianingsih
- 8 JENIS DAN FUNGSI TEORI ADMINISTRASI PUBLIK
Nirmala Afrianty Sahi
- 9 PERKEMBANGAN TEORI ADMINISTRASI PUBLIK
Deby Chintia Hestiriniah
- 10 PENGUKURAN KINERJA SEKTOR PUBLIK
Aditya Wardhana
- 11 BIROKRASI DALAM ADMINISTRASI PUBLIK
Ransta L. Lekatompessy
- 12 TEORI KEBIJAKAN PUBLIK DAN PENGAMBILAN KEPUTUSAN
Ade Putra Ode Amane
- 13 TEORI GOVERNANCE
Muliani S
- 14 ETIKA DALAM PELAYANAN PUBLIK
Andi Nilwana
- 15 INOVASI SEKTOR PUBLIK
Indra Mudrawan
- 16 MANAJEMEN PUBLIK
Nurjannah Nonci

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



ISBN 978-623-195-414-5 (PDF)



9 786231 954145