



GRAHA ILMU

# Ilmu Administrasi Publik


Noverman Duadji

Novita Tresiana

Dodi Faedlulloh



DOKUMEN LEMBAGA PENGEMBANGAN  
PEMBELAJARAN DAN PENJAMINAN MUTU UNILA

TANGGAL	11 Maret 2020
NO. TERDAFTAR	054/BA/LP3M/2020
PARAF	

LEMBAR PENGESAHAN

Judul Buku : Ilmu Administrasi Publik  
Nama Penulis : Dr. Noverman Duadji  
Dr. Novita Tresiana  
Dodi Faedlulloh, M.Si  
NIP : 195908031986031003  
NIDN : 0003116905  
Jabatan Fungsional/Pangkat : Lektor Kepala/IV a  
Unit Kerja : Tenaga Pendidik (Dosen) Jurusan Administrasi Negara  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas  
Lampung  
Publikasi : Buku Ajar  
Penerbit : Graha Ilmu  
ISBN : 978-623-228-089-2  
Tahun Terbit : 2019

Wakil Dekan Bidang Akademik  
Kerjasama FISIP Universitas Lampung



**Drs. Susetyo, M.Si**  
NIP. 195810041989021001

Bandar Lampung, 3 Februari 2020  
Penulis



**Dr. Noverman Duadji, M.Si**  
NIP. 195908031986031003

Mengesahkan,  
Ketua LP3M Universitas Lampung



**Prof. Ahmad Saudi Samosir, S.T., M.T.**  
NIP. 197104151998031005





# **Ilmu Administrasi Publik**

Noverman Duadji

Novita Tresiana

Dodi Faedlulloh

 **GRAHA ILMU**

**ILMU ADMINISTRASI PUBLIK**

*oleh Noverman Duadji; Novita Tresiana; Dodi Faedtulloh*

Hak Cipta © 2019 pada penulis

Edisi Pertama; Cetakan Pertama ~ 2019



**GRAHA ILMU**

Ruko Jambusari 7A Yogyakarta 55283

Telp: 0274-889398; 0274-882262; Fax: 0274-889057;

Hak Cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak atau memindahkan sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apa pun, secara elektronik maupun mekanis, termasuk memfotokopi, merekam, atau dengan teknik perekaman lainnya, tanpa izin tertulis dari penerbit.

ISBN: 978-623-228-089-2

Buku ini tersedia sumber elektronisnya

**DATA BUKU:**

Format: 17 x 24 cm; Jml. Hal.: x + 216; Kertas Isi: HVS 70 gram; Tinta Isi: BW; Kertas Cover: Ivori 260 gram; Tinta Cover: Colour; Finishing: Perfect Binding; Laminasi Doff.



## Kata Pengantar

Buku ini berangkat dari perlunya ramuan materi pembelajaran dari beberapa referensi (literatur) yang disesuaikan dengan kondisi riil peserta pembelajaran oleh dosen pengampu mata kuliah. Selain itu juga penyampaian materi kepada peserta pembelajaran bukan hanya memindahkan energi konseptual atau teori ke bidang modul kognitif, tetapi juga menuntut contoh-contoh faktual yang dilakukan dosen sebagai ketauladanan pemicu perubahan dimensi psikomotorik peserta. Hal inilah yang menjadi dasar penyusunan buku ajar untuk mahasiswa Strata Satu, Jurusan Ilmu Administrasi (Publik) Fisip Unila.

Buku ini disusun menjadi empat belas bagian penting dengan mengacu pada silabus mata kuliah Pengantar Ilmu Administrasi Publik. Struktur penulisan buku dimulai dari pendahuluan (Standar Kompetensi, Indikator, Tujuan), penyajian materi, rangkuman, latihan, sumber rujukan dan glossari.

Buku ajar ini melakukan pembagian topik bahasan kedalam 3 lingkup pembahasan, yakni : Lingkup pertama buku ini dimulai dengan mengangkat Pemahaman dasar tentang administrasi public, mulai dari sejarah, paradigma, nilai dan prinsip. Lingkup kedua mengangkat dimensi-dimensi penting administrasi publik. Lingkup ketiga, mengangkat arah perkembangan administrasi public ke depan.

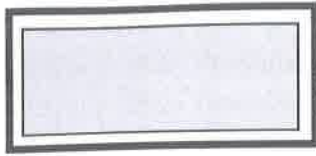
Khalayak sasaran buku ini ditujukan secara umum kepada mahasiswa yang konsen terhadap persoalan kepublikan, lebih khusus lagi kepada mahasiswa Program Studi Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, sebagai peserta tetap mata kuliah ini.

Terakhir, tidak ada gading yang tidak retak. Tentu saja buku ajar ini masih banyak sekali kekurangannya dan masih jauh dari kesempurnaan maupun harapan, oleh karenanya masukan, tegur-sapa dan kritik konstruktif dari para pembaca sangat diharapkan guna penyempurnaan substansi dan materi buku ini di masa mendatang.

Terima kasih penulis ucapkan kepada Dekan, Wakil Dekan Bidang Akademik dan Kerjasama Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, LP3M, dan LPPM Unila yang telah memberi ruang, kesempatan bagi penulis untuk menyelesaikan buku ajar ini.

Bandar Lampung

Penulis



# Daftar Isi

<b>KATA PENGANTAR</b>	<b>v</b>
<b>DAFTAR ISI</b>	<b>vii</b>
<b>BAB 1 KONSEP DASAR DAN RUANG LINGKUP ADMINISTRASI PUBLIK</b>	<b>1</b>
1.1 Pendahuluan	1
1.2 Penyajian Materi	2
1.3 Rangkuman	21
1.4 Latihan	22
1.5 Pustaka Rujukan	22
1.6 Glossari	22
<b>BAB 2 SEJARAH DAN PERKEMBANGAN ILMU ADMINISTRASI PUBLIK</b>	<b>25</b>
2.1 Pendahuluan	25
2.2 Penyajian Materi	26
2.3 Rangkuman	41
2.4 Latihan	41
2.5 Pustaka Rujukan	42
2.6 Glossari	42
<b>BAB 3 OLD PUBLIC ADMINISTRATION DAN NEW PUBLIC MANAGEMENT</b>	<b>43</b>
3.1 Pendahuluan	43

3.2	Penyajian Materi	44
3.3	Rangkuman	54
3.4	Latihan	55
3.5	Pustaka Rujukan	55
3.6	Glossari	55
<b>BAB 4</b>	<b>NEW PUBLIC SERVICE (LAYANAN PUBLIK BARU)</b>	<b>57</b>
4.1	Pendahuluan	57
4.2	Penyajian Materi	58
4.3	Rangkuman	73
4.4	Latihan	73
4.5	Pustaka Rujukan	74
4.6	Glossari	74
<b>BAB 5</b>	<b>PRINSIP DAN NILAI DALAM ADMINISTRASI PUBLIK</b>	<b>75</b>
5.1	Pendahuluan	75
5.2	Penyajian Materi	76
5.3	Rangkuman	84
5.4	Latihan	85
5.5	Pustaka Rujukan	85
5.6	Glossari	85
<b>BAB 6</b>	<b>BIROKRASI DALAM ADMINISTRASI PUBLIK</b>	<b>87</b>
6.1	Pendahuluan	87
6.2	Penyajian Materi	88
6.3	Rangkuman	98
6.4	Latihan	99
6.5	Pustaka Rujukan	99
6.6	Glossari	99
<b>BAB 7</b>	<b>DIMENSI KEBIJAKAN PUBLIK</b>	<b>101</b>
7.1	Pendahuluan	101
7.2	Penyajian Materi	102
7.3	Rangkuman	112
7.4	Latihan	113
7.5	Pustaka Rujukan	113
7.6	Glossari	113

<b>BAB 8</b>	<b>DIMENSI ORGANISASI (STRUKTUR) PUBLIK</b>	<b>115</b>
8.1	Pendahuluan	115
8.2	Penyajian Materi	116
8.3	Rangkuman	127
8.4	Latihan	127
8.5	Pustaka Rujukan	128
8.6	Glossari	128
<b>BAB 9</b>	<b>DIMENSI ORGANISASI (STRUKTUR) PUBLIK</b>	<b>129</b>
9.1	Pendahuluan	129
9.2	Penyajian Materi	130
9.3	Rangkuman	143
9.4	Latihan	144
9.5	Pustaka Rujukan	144
9.6	Glossari	144
<b>BAB 10</b>	<b>DIMENSI KINERJA PUBLIK</b>	<b>145</b>
10.1	Pendahuluan	145
10.2	Penyajian Materi	146
10.3	Rangkuman	157
10.4	Latihan	158
10.5	Pustaka Rujukan	158
10.6	Glossari	159
<b>BAB 11</b>	<b>DIMENSI LINGKUNGAN PUBLIK</b>	<b>161</b>
11.1	Pendahuluan	161
11.2	Penyajian Materi	162
11.3	Rangkuman	167
11.4	Latihan	168
11.5	Pustaka Rujukan	168
11.6	Glossari	168
<b>BAB 12</b>	<b>DIMENSI ETIKA PUBLIK</b>	<b>169</b>
12.1	Pendahuluan	169
12.2	Penyajian Materi	170
12.3	Rangkuman	181
12.4	Latihan	182

12.5 Pustaka Rujukan	182
12.6 Glossari	182
<b>BAB 13 DIMENSI PELAYANAN DAN KEPEMIMPINAN PUBLIK</b>	<b>183</b>
13.1 Pendahuluan	183
13.2 Penyajian Materi	184
13.3 Rangkuman	201
13.4 Latihan	201
13.5 Pustaka Rujukan	202
13.6 Glossari	202
<b>BAB 14 ARAH PERKEMBANGAN ADMINISTRASI PUBLIK</b>	<b>203</b>
14.1 Pendahuluan	203
14.2 Penyajian Materi	204
14.2 Rangkuman	214
14.3 Latihan	215
14.4 Pustaka Rujukan	216
14.5 Glossari	216



# BAB 1

## **Konsep Dasar dan Ruang Lingkup Administrasi Publik**

### **1.1 PENDAHULUAN**

**B**ab pertama akan membahas mengenai konsep-konsep dasar dan ruang lingkup administrasi publik. Bab ini menjadi dasar untuk memahami bab-bab berikutnya. Uraian bab ini berisi penjelasan berbagai konsep dasar administrasi publik, mulai dari definisi administrasi, definisi publik, definisi administrasi publik, peran, kegiatan dan tujuan administrasi publik, perbedaan administrasi publik dan administrasi privat/swasta dan ruang lingkup administrasi publik.

#### **Kompetensi Dasar**

Mampu memahami berbagai konsep dasar administrasi publik dan ruang lingkup administrasi publik.

#### **Indikator**

Setelah mempelajari bab ini, mahasiswa diharapkan dapat:

1. Menyebutkan definisi administrasi, definisi publik dan definisi administrasi publik dari pakar/ahli administrasi publik mengacu ke perkembangan paradigma,
2. Mendefinisikan administrasi publik dengan kata-kata sendiri
3. Menyebutkan peran, kegiatan dan tujuan administrasi publik

4. Membedakan administrasi publik dan privat/swasta (barang dan sektor)
5. Menyebutkan ruang lingkup administrasi publik

### **Tujuan Pembelajaran**

1. Mendapatkan pemahaman pengetahuan berbagai konsep dasar administrasi publik.
2. Mendapatkan pemahaman tentang ruang lingkup administrasi publik

## **1.2 PENYAJIAN MATERI**

### **1. Konsep-Konsep Dasar Administrasi Publik**

Administrasi Publik sebagai salah satu ilmu yang dianalogikan sebagai ilmu terapan dalam ilmu sosial atau disebut juga dengan *social engineering*, merupakan cabang ilmu sosial dan politik di Indonesia. Ilmu ini berkembang pertama kali di Amerika sebagai kepanjangan ilmu administrasi bisnis. Woodrow Wilson sebagai *Founding Father* dari Ilmu Administrasi Publik, melihat bagaimana menjalankan negara dengan prinsip-prinsip yang ada seperti dilakukan di dalam administrasi bisnis. Menjalankan pemerintahan dengan keprofesionalitasan, namun dalam perjalanannya administrasi publik tidak dapat lepas dari politik sebagai bagian dari dinamika publik.

Politik sendiri adalah alat untuk mencapai tujuan dari kekuasaan dalam administrasi publik. Alat kekuasaan ini dapat digunakan sebagai kebaikan atau juga sebagai keburukan (malapetaka). Ilmu Administrasi Publik adalah ilmu yang sangat multi dimensi sesuai perkembangan zamanya. Ilmu ini bergerak dari satu pendulum ke pendulum yang lain dan pada akhirnya kembali lagi.

Dibawah ini akan dideskripsikan konsepsi administrasi publik yang dimulai dari makna administrasi, makna publik dan makna administrasi publik.

### **Definisi Administrasi**

Secara etimologi administrasi berasal dari bahasa Latin (Yunani) yang terdiri atas dua kata, yaitu "*ad*" dan "*ministrate*" yang berarti "*to serve*" yang dalam bahasa Indonesia berarti melayani dan atau memenuhi. Selanjutnya,

menurut **Dimock & Dimock** (dalam Pasolong, 2013:2-3), kata administrasi itu berasal dari kata "*ad*" dan "*minister*" yang berarti juga "*to serve*". Jadi, dapat dipahami bahwa yang dimaksud administrasi adalah suatu proses pelayanan atau pengaturan.

Permasalahan pokoknya ialah "siapa" yang harus "melayani" dan "dilayani"? dan "siapa" yang harus "mengatur dan diatur"? Jawaban yang pasti, tidak lain dan tidak bukan ialah "manusia" itu sendiri. Dalam hal ini, ialah manusia sebagai subjek untuk melayani dan manusia pulalah yang menjadi objek untuk dilayani. Manuialah yang harus menjaga keteraturan kehidupan sosialnya dan manusia itu sendiri yang harus memecahkan seluruh permasalahan kehidupan sosialnya. Jelasnya adalah manusia berperilaku melayani dan mengatur dirinya sendiri untuk eksistensi dan tujuan hidupnya, mulai tingkat individual sampai pada tingkat sosial umumnya.

Dari uraian di atas, dapat dipahami bahwa yang menjadi bahan baku administrasi ialah "manusia". Karena manusia merupakan sumber adanya administrasi. Oleh karena itu, tujuan administrasi ialah semata mata untuk kepentingan manusia, khususnya keberadaannya sebagai makhluk sosial yang bermasyarakat. Konsekuensinya ialah administrasi bertanggung jawab terhadap kelangsungan organisasi dengan segala kegiatan mulai merencanakan sampai pada evaluasi demi tujuan yang telah ditentukan sebelumnya secara efisien dan efektif.

Jadi, administrasi ialah suatu fenomena sosial, dan hidup subur di dalam kehidupan sosial bermasyarakat. Di dalam tingkat kehidupan demikian individu mempunyai peranan penting karena sebenarnya publik ialah bentuk kehidupan antar individu dalam suatu sistem, untuk mencapai tujuan. Oleh karena itu, setiap individu berfungsi sebagai sumber daya publik, sekaligus sumber daya administrasi.

Selanjutnya, untuk menyamakan persepsi dan interpretasi tentang apa sesungguhnya yang dimaksud administrasi, dikutip beberapa pendapat pakar administrasi, baik dari pakar luar negeri maupun pakar dalam negeri sendiri sebagaimana dilansir oleh Pasolong (2013:3) sebagai berikut :

**Herbert A. Simon**, mendefinisikan administrasi sebagai kegiatan-kegiatan kelompok kerjasama untuk mencapai tujuan-tujuan bersama.

**Leonard D. White**, mendefinisikan administrasi adalah suatu proses yang umum ada pada usaha kelompok-kelompok, baik pemerintahan maupun swasta, baik sipil maupun militer, baik dalam ukuran besar maupun kecil.

**Dwight Waldo**, mendefinisikan administrasi adalah suatu upaya yang kooperatif, yang mempunyai tingkat rasionalitas yang tinggi.

**Dimock & Dimock**, mengatakan bahwa suatu ilmu yang mempelajari apa yang dikehendaki rakyat melalui pemerintah, dan cara mereka memperolehnya. Administrasi juga mementingkan aspek-aspek kongkrit dari metode-metode dan prosedur-prosedur manajemen.

**S. P. Siagian**, mendefinisikan administrasi sebagai keseluruhan proses kerja sama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

**The Liang Gie**, mendefinisikan administrasi adalah rangkaian kegiatan terhadap pekerjaan yang dilakukan oleh sekelompok orang di dalam kerjasama mencapai tujuan tertentu.

Dari beberapa definisi tersebut di atas, maka disimpulkan pada dasarnya yang dimaksud administrasi dalam tulisan ini adalah sebagai berikut: "*Administrasi adalah pekerjaan terencana yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam bekerjasama untuk mencapai tujuan atas dasar efektif, efisien dan rasional*".

### **Definisi Publik**

Kata publik merupakan kata serapan dari bahasa Inggris *public*, bahasa ini sudah digunakan oleh masyarakat yang diindentikan dengan masyarakat. Kata masyarakat ini dalam pengertian umum menyatakan semua kalangan umum yang ditujukan pada keseluruhan rakyat. Namun publik juga sering kita dengar dengan nama dibelakangnya yang menegaskan bahwa kata yang didepannya adalah dimiliki publik.

Sebagai contoh kita sering dengar nama: toilet publik (*public toilet*), Pelayanan Publik (*public service*), Kebijakan Publik (*public policy*), Transportasi Publik (*public transport*), Lembaga Publik (*public institution*), Republik (*republic*) dan sebagainya. Contoh-contoh dari nama yang diakhiri publik ini sangatlah banyak yang merujuk pada akhiran yang sebenarnya dari

kaidah bahasa Indonesia merujuk kepada kepemilikan. Sebagai contoh kata "*republic*" yang artinya kembali ke publik, semua persoalan dikembalikan kepada publik atau publik sebagai penguasa tertinggi. Publik disini berarti masyarakat madani baik itu pemerintah sebagai perpanjangan tangan dari publik atau sekelompok masyarakat yang diberi kewenangan untuk menjalankan amanah publik.

Publik sendiri merupakan padanan yang tepat jika disandingkan dengan administrasi untuk merujuk pada pengelolaan bersama kepentingan publik. Kebalikan dari publik sendiri adalah privat atau kita lebih kenal dengan swasta (partikelir). Swasta sendiri merujuk kepada kepemilikan secara perseorangan atau kelompok dari masyarakat. Namun swasta merupakan bagian dari publik, mengapa, Karena sektor ini bergerak di lingkup publik pada konteks masyarakat Indonesia sektor swasta ini diberikan penyediaan layanan barang atau jasa yang tidak dapat disediakan oleh publik, sebagai contoh layanan telekomunikasi, walaupun pemerintah Indonesia memiliki perusahaan telekomunikasi publik namun telekomunikasi ini merupakan hal yang bisa dilakukan oleh privat dengan adanya pelayanan yang bersifat kompetitif.

Kata publik sendiri berasal dari bahasa Inggris yang diambil dari bahasa Yunani dan Romawi, pada konsep publik dan privat bangsa Romawi menyebutnya dengan *res publica* dan *res privata*. Istilah gagasan publik dan privat ini sebagaimana yang dikutip dari buku Parsons (dalam Suprayogi, 2011:5). Masa Yunani Kuno bisa diekspresikan sebagai istilah *koinion* (yang bisa diartikan sebagai publik) dan *idion* yang bisa diartikan sebagai privat di era Yunani Kuno.

Batasan antara publik dan privat ini di era modernisasi ini memanglah sangat tipis, namun kita dapat melihat bahwa gagasan publik kini dapat dipertemukan keduanya dengan privat pada gagasan pasar (Parsons, dalam Suprayogi, 2011:5), dimana pasar dapat mempertemukan keduanya dan menghindari konflik kepentingan. Di mana kepentingan individu dan kepentingan publik dapat saling menguntungkan. Di mana jika barang publik, tidak dapat disediakan oleh privat maka dapat disediakan oleh publik. Sebagai contoh adalah layanan tentang angkatan perang, pada konsepsi publik ini tidak dapat disediakan secara persendirian oleh privat namun harus publik yang menyelenggarakan pelayanan ini disisi lain barang

“ikan asin” tidak dapat dipenuhi oleh publik namun dapat dipenuhi oleh privat. Sehingga rujukan publik lebih kepada layanan yang mencari manfaat sebesar-besarnya, yang mau tidak mau harus tunduk kepada kepentingan politik mayoritas.

### Definisi Administrasi Publik

Administrasi publik, menurut Chandler dan Plano (dalam Keban, 2008:3), adalah proses dimana sumberdaya dan personel publik diorganisir dan di koordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Kedua ahli tersebut juga menjelaskan bahwa administrasi publik merupakan seni dan ilmu (*art and science*) yang ditujukan untuk mengatur *publik affairs* dan melaksanakan berbagai tugas yang telah ditetapkan. Dan sebagai suatu disiplin ilmu, administrasi publik bertujuan untuk memecahkan masalah-masalah publik melalui perbaikan atau penyempurnaan terutama di bidang organisasi, sumberdaya manusia dan keuangan.

Di dalam kenyataan terdapat variasi persepsi tentang administrasi publik. Seorang ahli, McCurdy (dalam Keban, 2008:3) dalam studiliterturnya mengemukakan, bahwa administrasi publik dapat dilihat sebagai suatu 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, administrasi publik bukan hanya sekedar persoalan manajerial tetapi juga persoalan politik. Anggapan ini mungkin membingungkan pendefinisian administrasi publik, termasuk ruang lingkupnya. Akan tetapi hal ini justru menunjukkan bahwa dunia administrasi publik itu terus mengalami perkembangan dan justru sulit dipisahkan dari dunia politik.

Istilah administrasi publik juga seringkali diganti oleh para ahli ilmu politik dengan birokrasi. Variasi istilah ini lebih populer karena lebih mudah dipahami dan diamati secara nyata oleh orang awam dari pada istilah administrasi publik.

Selain itu, variasi makna ini mungkin juga berasal dari pengertian “publik” itu sendiri. “Publik” memang dapat diartikan sebagai masyarakat luas sebagai lawan dari individu tetapi “publik” juga menunjuk pada

mereka yang bekerja untuk kepentingan masyarakat luas atau dikenal dengan “lembaga pemerintah”.

Variasi makna administrasi publik dapat dilihat juga dari persepsi orang tentang kata “administrasi publik” itu sendiri. Ada yang menterjemahkan administrasi publik sebagai *administration for public* atau adminisrasi dari publik, ada yang *administration for public* atau adminisrasi untuk publik, bahkan ada yang melihatnya sebagai *administration by public* atau administrasi oleh publik. Variasi terjemahan tersebut menarik karena dapat menunjukkan suatu rentangan kemajuan administrasi publik mulai dari administrasi publik yang berparadigma paling tidak demokratis sampai yang paling demokratis, atau dari yang tidak memperhatikan aspek pemberdayaan masyarakat sampai ke yang benar-benar memperhatikan pemberdayaan masyarakat.

Istilah *administration of public* menunjukkan bagaimana pemerintah berperanan sebagai agen tunggal yang berkuasa atau sebagai agen regulator, yang aktif dan selalu berinisiatif dalam mengatur atau mengambil langkah dan prakarsa, yang menurut mereka penting atau baik untuk masyarakat karena diasumsikan bahwa masyarakat adalah pihak yang pasif, kurang mampu, dan harus tunduk dan menerima apa saja yang diatur oleh pemerintah. Kemudian istilah *administration for public* menunjukkan suatu konteks yang lebih maju dari yang pertama diatas, yaitu pemerintah lebih berperan dalam mengemban misi pemberian pelayanan publik (*service provider*). Dalam konteks ini diasumsikan bahwa pemerintah lebih responsif atau lebih tanggap terhadap apa yang dibutuhkan masyarakat dan lebih mengetahui cara terbaik untuk memberi pelayanan publik kepada masyarakat. Meskipun kebutuhan publik merupakan sasaran utama kegiatan pemerintah namun pemerintah tidak berupaya memberdayakan publik.

Selanjutnya, istilah *administration by public* merupakan suatu konsep yang sangat berorientasi kepada pemberdayaan masyarakat, lebih mengutamakan kemandirian dan kemampuan masyarakat karena pemerintah memberi kesempatan untuk itu. Dalam hal ini, kegiatan pemerintah lebih mengarah kepada “*empowerment*” yaitu, pemerintah berupaya memfasilitasi masyarakat agar mampu mengatur hidupnya tanpa harus sepenuhnya tergantung terus-menerus kepada pemerintah.

Akibatnya masyarakat dapat memiliki tingkat partisipasi yang tinggi, mulai dari penentuan kebutuhan sampai pada pelaksanaan dan penilaian hasil, sementara pemerintah lebih memainkan perannya sebagai fasilitator, dan dapat memfokuskan diri pada urusan-urusan kenegaraan yang bersifat strategis.

Tinjauan terhadap beberapa literatur menunjukkan bahwa belum ada kata sepakat tentang batasan atau definisi “administrasi publik” karena administrasi publik merupakan konsep yang kompleks. Seorang ahli bernama Fesler (dalam Keban, 2008:5), misalnya mengemukakan bahwa administrasi publik adalah *the administration of government affairs*. Administrasi publik diartikan sebagai penyusunan dan pelaksanaan kebijakan yang dilakukan oleh birokrasi dalam skala besar dan untuk kepentingan publik. Hal yang serupa diungkapkan oleh Stillman II (dalam Keban, 2008:5), yaitu bahwa definisi administrasi publik sangat bervariasi bahkan sulit untuk disepakati. Variasi ini dapat dilihat dari pendapat-pendapat yang dikutip Stillman II, yang dilansir oleh Keban (2008:5) sebagai berikut:

- 1) **Dimock, Dimock, & Fox**, administrasi publik merupakan produksi barang dan jasa yang direncanakan untuk melayani kebutuhan masyarakat konsumen. Definisi tersebut melihat administrasi publik sebagai kegiatan ekonomi, atau serupa dengan bisnis tetapi khusus dalam menghasilkan barang dan pelayanan publik.
- 2) **Barton & Chappel**, melihat administrasi publik sebagai *the work of government* atau pekerjaan yang dilakukan oleh pemerintah. Definisi ini menekankan aspek keterlibatan personil dalam memberikan pelayanan kepada publik.
- 3) **Starling** melihat administrasi publik sebagai semua yang dicapai pemerintah, atau dilakukan sesuai dengan yang dijanjikan pada waktu kampanye pemilihan. Dengan kata lain batasan tersebut menekankan aspek *the accomplishing side of government* dan seleksi kebijakan publik.
- 4) **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; yang sangat berbeda dengan cara-cara yang ditempuh oleh administrasi swasta; dan berkaitan erat dengan



beberapa kelompok swasta dan individu dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat. Definisi ini lebih menekankan proses institusional yaitu bagaimana usaha kerja sama kelompok sebagai kegiatan publik yang benar-benar berbeda dari kegiatan swasta.

- 5) **Rosenbloom**, memberi batasan administrasi publik sebagai pemanfaatan teori-teori dan proses-proses manajemen, politik, dan hukum untuk memenuhi mandat pemerintah di bidang legislatif, eksekutif, dan yudikatif dalam rangka menjalankan fungsi pengaturan dan pelayanan terhadap masyarakat secara keseluruhan atau sebagian. Definisi ini menekankan aspek proses institusional atau kombinasi ketiga jenis kegiatan pemerintah yaitu eksekutif, yudikatif dan legislatif.
- 6) **Nicholas Henry**, memberi batasan bahwa administrasi publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktek dengan tujuan mempromosi pemahaman tentang peran 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. Dengan demikian, definisi ini melihat bahwa administrasi publik merupakan kombinasi teori dan praktek yang mencampuri proses manajemen dengan pencapaian nilai-nilai normatif dalam masyarakat.

Dalam kaitannya dengan pendefinisian administrasi publik, Shafritz dan Russel (dalam Keban, 2008:6), berpendapat bahwa adalah sulit memberikan satu definisi administrasi publik yang dapat diterima semua pihak. Karena itu kedua pakar ini memberikan beberapa definisi berdasarkan empat kategori yaitu kategori politik, legal/hukum, manajerial, dan mata pencaharian.

Definisi berdasarkan kategori politik melihat administrasi publik sebagai "*what governme does*" (apa yang dikerjakan pemerintah), baik langsung maupun tidak langsung, sebagai suatu tahapan siklus pembuatan kebijakan publik, sebagai implementasi kepentingan publik, dan sebagai kegiatan yang dilakukan secara kolektif karena tidak dapat dikerjakan secara individu.

Definisi berdasarkan kategori legal/hukum melihat administrasi publik sebagai penerapan hukum (*law in action*), sebagai regulasi, sebagai

kegiatan pemberian sesuatu dari penguasa atau "raja" kepada rakyatnya, dan sebagai bentuk "pengambilan paksa" terhadap pihak-pihak kaya yang merasa dirugikan harus tunduk dan mentaatinya.

Definisi berdasarkan kategori manajerial, administrasi publik dipandang sebagai fungsi eksekutif dalam pemerintahan, sebagai bentuk sosialisasi dalam manajemen (bagaimana mencapai hasil melalui orang lain), sebagai *mickey mouse* yang dalam prakteknya merupakan bentuk "akal-akalan" untuk menghasilkan sesuatu dengan anggaran yang besar tetapi dengan hasil yang kecil, dan sebagai suatu seni dan bukan ilmu.

Definisi berdasarkan kategori mata pencaharian (*occupational defitions*), administrasi publik merupakan suatu bentuk profesi mulai dari tukang sapu sampai dokter ahli operasi otak di sektor publik dimana semua mereka tidak sadar bahwa mereka adalah administrator publik, sebagai upaya yang cerdas untuk memperebutkan program dan proyek yang dapat didanai pemerintah, sebagai suatu penerapan idealisme dimana orang-orang yang bekerja ingin mewujudkan impian atau idealismenya, dan sebagai bidang akademik yang akan terus memusatkan perhatiannya terhadap seni dan ilmu manajemen untuk diterapkan di sektor publik.

Dari semua batasan ini, maka penulis melihat ada beberapa makna penting yang harus diingat berkenaan dengan hakekat administrasi publik yaitu:

1. Bidang tersebut lebih berkaitan dengan dunia eksekutif, meskipun juga berkaitan dengan dunia yudikatif dan legislatif;
2. Bidang tersebut berkenaan dengan formulasi dan implementasi kebijakan publik;
3. Bidang tersebut juga berkaitan dengan berbagai masalah manusiawi dan usaha kerjasama untuk mengemban tugas-tugas pemerintah;
4. Meskipun bidang tersebut berbeda dengan administrasi swasta tetapi ia *overlapping* dengan administrasi swasta;
5. Bidang tersebut diarahkan untuk menghasilkan *public goods dan services*;
6. Bidang ini memiliki teoritis dan praktis.

Dewasa ini administrasi publik dianggap sebagai manajemen. Seorang ahli bernama Keller, melihat administrasi publik sebagai *a system of management for complex public administration*. Owen Hughes (2004:23) mendefinisikan

administrasi publik sebagai studi akademik tentang sektor publik. Dalam konteks ini, administrasi publik dipandang sebagai manajemen pengembangan teknologi modern menuju modern *governance*. Definisi ini dipengaruhi oleh gerakan reformasi administrasi pelayanan publik yang dikenal dengan nama *new public management* (NPM). Dan akhir-akhir ini, administrasi publik, lebih dilihat sebagai upaya menghasilkan *integrated public governance* dimana semua pihak yang terlibat dalam pemberian pelayanan publik diintegrasikan berdasarkan nilai legalitas, efisiensi, efektivitas, keadilan, keterandalan, transparansi, keterlibatan dan integritas agar dapat mencapai kehidupan yang lebih demokratis dan mendapatkan kepercayaan dari masyarakat

### Peran Administrasi Publik

Administrasi publik sebagai *the work of government* memiliki peran atau pengaruh yang sangat vital dalam suatu negara. Hal ini dapat dipelajari dari literatur-literatur tua karya beberapa pengarang seperti Karl Polanyi, Graham Sumner, Walter Weyl, dan Frederick A. Cleveland (Martin, 1998 dalam Keban, 2008:15). Berbagai literatur berpendapat bahwa kondisi ekonomi suatu negara sangat tergantung pada dinamika administrasi publik. William Graham Sumner, pelopor Darwinian dari Amerika Serikat menggambarkan bahwa dinamika administrasi publik dapat membuat sistem kenegaraan yang ada menjadi lebih buruk. Peran tersebut juga dapat dilihat dari pernyataan *Walter Wey*, bahwa pemerintahan dapat menyengsarakan masyarakat kalau menerapkan administrasi publik dengan gaya *shadow democracy*. Sebaliknya Frederick A. Cleveland justru menunjukkan peran administrasi publik sangat vital dalam membantu memberdayakan masyarakat dengan menciptakan demokrasi. Menurutnya, administrasi publik diadakan untuk memberikan pelayanan publik dan manfaatnya dan dapat dirasakan masyarakat setelah pemerintah meningkatkan profesionalismenya, menerapkan teknik efisiensi dan efektifitas, dan lebih menguntungkan lagi manakala pemerintah dapat mencerahkan masyarakat untuk menerima dan menjalankan sebagian dari tanggung jawab administrasi publik tersebut, sehingga terbentuk apa yang disebut *organized democracy*. Pendapat Cleveland yang diungkapkan beberapa puluh tahun silam ini nampaknya sejalan dengan ide Janet Denhardt dan Denhardt (2003), yang melihat bahwa administrasi publik, melalui pelayanan-pelayanan

publiknya berperan memberikan atau menciptakan demokrasi. Rondinelli (2007) mengungkapkan bahwa kini peran pemerintah harus diarahkan kepada melayani masyarakat agar mencapai *democracy governance*. Dan hal ini harus dilakukan secara efektif melalui inovasi, prinsip-prinsip *good governance*, pemanfaatan teknologi, penguatan institusi-institusi publik, partisipasi, pengembangan kapasitas desentralisasi pemberian pelayanan, pemberdayaan, dan kemitraan sektor publik/swasta.

Meski demikian, sering muncul peran negatif dari administrasi publik. Hal ini dapat diamati secara jelas dinamika yang tidak sehat dari pengaturan dan perubahan jenis departemen, penempatan menteri dan semua jajaran dalam jabatannya, pengaturan persyaratan jabatan, mekanisme pengangkatan, pemilihan dan pemberhentian para gubernur, bupati, dan walikota, serta semua sekretaris daerah, kepala dinas, badan dan kantor pada tingkat lokal. Peran tersebut juga dapat dirasakan ketika kualitas para birokrat kunci atau eksekutif seperti menteri dan semua eselon yang ada di pusat atau di daerah tidak memadai, atau penggantian struktur dan fungsi birokrasi mulai dari pusat sampai di daerah dilakukan secara tidak responsif. Mungkin peran negatif yang paling dirasakan adalah ketika terjadi kesalahan dalam pengaturan struktur organisasi publik, proses manajemen, dan pembuatan kebijakan publik yang kurang rasional, dan rendahnya etika dan moral birokrat. Di negara sedang berkembang, peran negatif seperti ini masih nampak dan menjadi salah satu sumber keterbelakangan.

Oleh karena itu administrasi publik merupakan medan, dimana para aparat ikut menangani sektor publik, dan tidak hanya sekedar ikut berpartisipasi secara konvensional dalam Pemilu atau pengambilan keputusan. Pemerintah atau eksekutif melaksanakan pekerjaan-pekerjaan yang berkaitan dengan sektor publik, khususnya menyediakan pelayanan bagi kepentingan publik, maka peran administrasi publik sangat menentukan kestabilan, ketahanan, dan kesejahteraan suatu negara. Selain itu, administrasi publik juga dapat dilihat sebagai ajang dimana dapat disaksikan atau dibuktikan apakah benar para elit-elit birokrasi dan politisi memenuhi janji-janjinya atau membuktikan komitmennya kepada publik yang telah memilih mereka. Karena itu, administrasi publik juga sangat berperan menjaga *public trust*.

### **Kegiatan Administrasi Publik**

Apa yang dikerjakan di dalam dunia administrasi publik adalah yang dikerjakan pemerintah dengan jumlah dan jenis yang sangat banyak dan variatif, baik menyangkut pemberian pelayanan di berbagai bidang kehidupan (*public services*), maupun yang berkenaan dengan mengejar ketertinggalan masyarakat lewat program-program pembangunan. Kegiatan pemberian pelayanan publik dapat diamati dari pelayanan rutin dibidang kesehatan, pendidikan, keamanan, dan ketertiban, perijinan, dan sebagainya. Kegiatan yang berkenaan dengan pembangunan dapat diamati dari penyediaan barang-barang publik seperti, pembangunan ekonomi (sarana dan pasarana fisik dan sosial), sistem sosial budaya, hukum, politik, dan pembangunan kualitas manusia, yang kesemuannya diarahkan untuk mengejar ketertinggalan, pengatasan kemiskinan, pengurangan ketimpangan dan pengangguran.

Secara umum, kegiatan ini dapat dilihat dari apa yang secara formal dilakukan oleh lembaga departemen dan non departemen, sementara di daerah adalah dilakukan oleh sekretariat daerah, dinas, badan, dan kantor. Untuk melaksanakan tugas dalam bidang-bidang tersebut, dipekerjakan berbagai macam personel mulai dari penajga malam sampai dokter ahli bedah dirumah sakit umum, atau mulai dari pegawai tanpa bawahan sampai para manajer publik tingkat atas yang memiliki banyak bawahan. Singkatnya kegiatan administrasi publik adalah kegiatan yang dilakukan baik oleh pejabat struktur atau pemegang eselon yang memimpin suatu unit, maupun oleh pejabat non struktural yang tidak memimpin suatu unit.

Kegiatan-kegiatan ini dapat ditangani sendiri oleh aparat pemerintah, atau melibatkan sektor swasta dan masyarakat, apabila kegiatan ini kompleks sifatnya dan pemerintah kurang mampu melaksakannya, kegiatan tersebut dapat ditawarkan kepada sektor swasta dan masyarakat untuk menanganinya. Kegiatan-kegiatan ini ditangani secara khusus karena menyangkut nilai rasional dan politis. Nilai rasionalitas dalam kegiatan ini menyangkut perhatian terhadap efisiensi, efektifitas dan ke-ekonomian, sedangkan nilai politis berkenaan dengan keadilan dan kesejahteraan. Apabila permasalahan, kebutuhan dan aspirasi masyarakat berubah cepat, maka kegiatan-kegiatan tersebut juga akan berubah cepat dan bisa menjadi lebih kompleks lagi.

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

Penulis melihat kegiatan administrasi publik secara lebih komprehensif lagi, yaitu tidak hanya menyangkut aspek manajemen, tetapi juga dimensi-dimensi strategis lainnya seperti penataan kebijakan publik, struktur organisasi, pengembangan moral dan etika, adaptasi lingkungan, dan pengembangan akuntabilitas kinerja. Alasan yang paling mendasar adalah bahwa *the work of goverment* hanya dapat berhasil apabila dimensi-dimensi tersebut secara memadai dikendalikan dan dibenahi.

### **Tujuan Administrasi Publik**

Kegiatan administrasi publik bertujuan untuk memenuhi kepentingan publik atau secara akademik dikenal dengan istilah *public interest*. Didalam masyarakat terdapat banyak kepentingan seperti kepentingan publik, pribadi, kelompok, partai (politik), jabatan, dan sebagainya. Namun kepentingan yang seharusnya diperjuangkan oleh para admnistratur publik adalah kepentingan publik. Kepentingan publik sering dikompetisikan dengan kepentingan-kepentingan lain, dan dalam banyak kesempatan dikorbankan. Hal yang dapat tercermin dalam pengambilan keputusan tentang apa yang harus dikerjakan, siapa yang harus mengerjakannya, dan dimana dikerjakan, yang seringkali tidak sejalan dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat.

Meskipun kepentingan umum merupakan sasaran utama dari kegiatan administrasi publik, tetapi kepentingan umum itu sendiri sering menimbulkan masalah karena ada ketidakjelasan dari konsepnya (Denhardt & Denhardt, 2003). Ada yang mengartikannya sebagai kepentingan yang dirumuskan oleh para pembuat kebijakan yang dipilih (*elected policy makers*) sebagai mana terdapat dalam administrasi publik lama(klasik). Ini berarti kepentingan publik tidak harus berasal dari masyarakat secara langsung, atau pejabat publik yang ditunjuk untuk memutuskannya. Akibat banyak warga masyarakat yang merasa kecewa ketika apa yang diputuskan tidak

sejalan dengan aspirasi masyarakat yang merasa kecewa ketika apa yang diputuskan tidak sejalan dengan aspirasi mereka.

Ada yang justru melihat kepentingan umum sebagai suatu konsep yang tidak relevan lagi dalam administrasi publik sebagaimana dalam *New Public Management* (NPM) karena telah digantikan oleh koalisi dari kepentingan khusus yang menang. Hal ini dapat dimengerti karena diterimanya prinsip kompetisi dan kewirausahaan serta gaya bisnis swasta kedalam pemerintahan. Namun demikian, ada yang mendefinisikan kepentingan publik sebagai *shared values* atau nilai-nilai yang disepakati bersama oleh masyarakat (Denhardt & Denhardt, 2003), sebagaimana dinyatakan dalam *The New Publik Service* (NPS). Istilah *shared values* lebih menggambarkan apa yang dianggap bernilai oleh masyarakat atau komunitas dan dinyatakan langsung oleh masyarakat itu sendiri. Mengacu pada pendapat terakhir ini, maka apa yang secara kolektif diinginkan atau dibutuhkan oleh masyarakat, itulah yang disebut sebagai kepentingan publik.

Secara operasional, kepentingan publik ini seringkali menjadi masalah karena dirumuskan melalui proses yang seringkali tidak mencerminkan aspirasi atau keinginan publik. Seringkali, bahkan, mencerminkan aspirasi atau keinginan wakil-wakil rakyat atau pengambil keputusan. Insitusi-insitusi publik seperti legislatif atau eksekutif seringkali mengatasnamakan kepentingan publik ketika mereka hendak memutuskan suatu yang sesungguhnya didorong oleh kepentingan mereka sendiri. Untuk mengontrol kecendrungan negatif tersebut, diperlukan suatu doktrin khusus seperti *good governance*, dimana proses pembuatan keputusan dilangsungkan secara demokratis dan masyarakat memiliki akses untuk lebih berpartisipasi, dan lebih bebas mempertanyakan atau mempersoalkan suatu keputusan eksekutif dan legislatif. Dengan kata lain, kepentingan publik dapat diakomodasikan secara lebih baik bila proses administrasi publik dijalankan secara lebih demokratis.

### **Perbedaan Ciri-Ciri Administrasi Publik dan Administrasi Privat/Swasta**

Administrasi publik memiliki ciri-ciri yang sangat khas yang membedakannya dari administrasi privat, meskipun cukup banyak prinsip yang relatif sama. Perbedaan utama dapat dilihat dari pendapat Appleby (dalam Keban, 2008:20) yang menyatakan bahwa, pemerintah dan swasta/

privat sangat berbeda orientasinya. Perbedaan pokoknya terletak pada pihak yang dilayani. Pemerintah melayani kepentingan publik sementara swasta melayani kepentingan swasta/pribadi. Perbedaan ini yang sering menjadi masalah atau menimbulkan konflik dimana pemerintah sering tidak memahami pihak swasta atau dunia swasta, sementara dunia swasta juga tidak memahami peran pemerintah.

Perbedaan penting yang lain dapat juga dilihat dalam literatur kuno yang ditulis oleh Thomas Hobbes pada tahun 1651 berjudul "*The Leviathan*", dimana dibedakan pihak swasta sebagai pihak yang memiliki *merchant mentality* yang didasarkan pada *selfish interest*, sementara pemerintah diharapkan sebaliknya yaitu didasarkan pada *public interest*. Jadi Hobbes mengharapkan agar pemerintah harus bekerja untuk kepentingan publik, sedangkan pihak swasta bekerja untuk memenuhi kepentingan pribadinya yaitu akumulasi modal atau mencari keuntungan.

Ciri-ciri lain yang membantu menjelaskan perbedaan administrasi publik dan privat/swasta, dikemukakan oleh Allison (1987: 517-518), yaitu bahwa administrasi publik:

- 1) Kurang mendapat sentuhan pasar ( tidak tergantung dari pasar)
- 2) Kurang otonom, dan terlalu tergantung dari luar atau pengaruh formal
- 3) Mendapat pengaruh politik sangat kuat, atau tergantung dukungan dari luar
- 4) Bersifat monopolistis
- 5) Memberi dampak yang sangat luas
- 6) Kegiatannya mendapat penilaian dari publik
- 7) Mendapat harapan dari publik untuk bertindak adil, responsif, tanggung jawab, dan jujur.
- 8) Memiliki tujuan dan kriteria yang kompleks, kurang jelas, dan tidak begitu mudah diukur
- 9) Mendapat otoritas yang terbatas, lemah dan para pejabat seringkali memiliki keengganan untuk mendelegasi wewenang, dan terlalu ditekan secara politis dari atasan.
- 10) Bersifat hati-hati akhirnya menjadi kaku dalam bertindak, dan mengalami perubahan yang relatif cepat karena adanya pengangkatan dan penunjukan personel baru



- 11) Sulit menentukan insentif berdasarkan *performance* atau kinerja yang ada
- 12) Memiliki orang-orang yang berkarakteristik sangat variatif
- 13) Memiliki orang-orang dengan tingkat kepuasan kerja dan komitmen yang rendah terhadap organisasinya

Pendapat penulis, sebagai suatu disiplin, administrasi publik memberikan berbagai prinsip-prinsip, metode, dan teknik yang rasional, yang dapat dipelajari untuk mencapai tujuan. Hampir semua prinsip tersebut berasal dari dunia bisnis, karena itu tidak semuanya dapat digunakan. Jadi administrasi publik berbeda dengan administrasi privat/swasta, tidak hanya dalam konteksnya, tetapi juga dalam orientasi nilai. Misalnya, administrasi swasta lebih *profit-oriented* sementara administrasi publik lebih *non profit oriented*; administrasi swasta lebih menekankan rasionalitas berdasarkan *economic man model* sementara administrasi publik lebih menekankan rasionalitas terbatas berdasarkan *administrative man model*; dan administrasi swasta lebih mendapat sentuhan pasar, lebih otonom, dan kurang mendapat pengaruh politik, sedang administrasi publik sebaliknya. Spesifikasinya adalah bahwa cara-cara yang digunakan administrasi publik untuk mencapai tujuan memang dinilai dari segi efisiensi dan efektivitas, namun tingkat efisiensi dan efektivitas tidak harus mencapai titik optimum karena dunia administrasi publik tidak berorientasi pada *profit* semata. Hal ini disebabkan oleh adanya tuntutan bahwa administrasi publik juga harus mempertimbangkan nilai lain seperti keadilan dan tanggung jawab terhadap publik (Chandler dan Plano, dalam Keban, 2008:20).

## 2. Ruang Lingkup Administrasi Publik Sebagai Dimensi Penting dalam Administrasi Publik

Cakupan atau ruang lingkup administrasi publik sangat kompleks tergantung dari perkembangan kebutuhan atau dinamika masalah yang dihadapi masyarakat. Salah satu strategi/cara untuk melihat cakupan materi atau ruang lingkup administrasi publik dari suatu negara adalah dengan mengamati jenis lembaga-lembaga departemen (kementrian) dan non departemen yang ada dalam suatu negara atau daerah. Dikatakan oleh Chandler dan plano (dalam Keban, 2008:8) bahwa, apabila kehidupan manusia menjadi semakin kompleks permasalahannya, maka apa yang dikerjakan pemerintah atau administrasi publik juga semakin kompleks.

Cakupan yang dinamis ini dapat dipelajari dari berbagai literatur khususnya buku-buku teks administrasi publik. Asumsinya, bidang dan isu yang di tulis dalam buku-buku teks tersebut relatif kontemporer dan elementer untuk diperhatikan baik oleh akademis maupun praktisi administrasi publik. Beberapa buku teks terkemuka memberikan ruang lingkup sebagai berikut.

Keban (2008:8) melansir berbagai pendapat ahli mengenai ruang lingkup administrasi publik.

*Pertama*, dalam buku teks yang di tulis oleh Nicholas Henry (1995) memberikan beberapa ruang lingkup yang dapat di lihat dari unsur-unsur (selain perkembangan ilmu administrasi publik itu sendiri) berikut :

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

*Kedua*, buku teks yang sangat komprehensif yaitu "*Handbook of public administration*" oleh James L. Perry menguraikan unsur-unsur pokok sebagai berikut:

1. Tantangan-tantangan administrasi publik dan bagaimana administrasi publik seharusnya menyesuaikan diri.
2. Sistem administrasi dan organisasi yang efektif.
3. Usaha memperkuat hubungan dengan badan legislatif, badan-badan yang diangkat atau dipilih, dan dengan masyarakat.
4. Bagaimana menyusun kebijakan dan program-program secara sukses.
5. Administrasi perpajakan dan anggaran yang efektif.
6. Manajemen sumber daya manusia.
7. Bagaimana memperbaiki operasi dan pelayanan publik
8. Bagaimana praktek administrasi publik yang profesional dan etis.

Ketiga, buku yang ditulis oleh Shafritz dan Russell (1997) menggambarkan unsur-unsur berikut:

1. Lingkungan politik dan budaya
2. Penerapan lanjutan dari ajaran *reinventing government*
3. Hubungan antar kelembagaan pemerintah
4. Perkembangan teori manajemen dan organisasi
5. Perilaku organisasi
6. Managerialisasi dan manajemen kerja
7. Manajemen strategis di sektor publik
8. Kepemimpinan dan akuntabilitas
9. Manajemen personalia dan hubungan kerja
10. Keadilan sosial
11. Manajemen keuangan
12. Auditing, akunting, dan evaluasi
13. Penghargaan dan etika

Kalau diteliti secara cermati isi buku-buku teks diatas, maka unsur pokok yang harus diperhatikan dan yang menentukan dinamika administrasi publik adalah sebagai berikut:

- 1) Manajemen faktor internal dan eksternal,
- 2) Pengaturan struktur organisasi agar kewenangan dan tanggung jawab termasuk perilakunya sesuai kondisi dan tuntutan lingkungan, respons secara benar terhadap kebutuhan, kepentingan dan aspirasi masyarakat dalam bentuk perbuatan keputusan atau kebijakan publik,
- 3) Pengaturan modal dan etika melalui kode etik agar semua penggunaan kemampuan, kompetensi dan profesi tidak disalahgunakan untuk kepentingan diluar kepentingan publik,
- 4) Pengenalan karakteristik lingkungan dimana administrasi publik itu beroperasi, baik dalam konteks hubungan antar lembaga negara, lembaga swasta, masyarakat, lingkungan lain seperti lingkungan politik, ekonomi, sosial dan budaya, dan
- 5) Akuntabilitas kinerja yaitu suatu janji kepada publik yang harus dipenuhi atau ditepati, dan dapat dipertanggungjawabkan melalui berbagai kegiatan pelayananan atau pemberian barang-barang publik.

Dengan memperlihatkan begitu banyak unsur yang di pandang penting dalam literatur, maka administrasi publik harus dilihat setidaknya-tidaknya dari enam dimensi strategis sebagai ruang lingkup administrasi publik sebagai berikut:

1. Dimensi kebijakan publik
2. Dimensi struktur publik
3. Dimensi manajemen publik
4. Dimensi etika/ tanggungjawab sosial publik
5. Dimensi lingkungan
6. Dimensi kinerja

Dimensi kebijakan publik, menyangkut proses pembuatan keputusan untuk menentukan tujuan dan cara atau alternatif terbaik untuk mencapai tujuan tersebut. Proses tersebut dapat dianalogikan dengan sistem kerja otak pada manusia yang memberikan arahan atau tujuan dari suatu tindakan.

Dimensi struktur organisasi publik, berkenaan dengan pengaturan struktur yang meliputi bentuk unit, pembagian tugas antar unit (lembaga-lembaga publik) untuk mencapai tujuan dan target, termasuk wewenang dan tanggung jawabnya. Proses tersebut dapat diumpamakan dengan sistem organ tubuh manusia, yang memiliki peran dan fungsi tersendiri, dan siap melaksanakan tugasnya, setelah mendapat perintah dari otak.

Dimensi manajemen public, menyangkut proses bagaimana kegiatan-kegiatan yang telah dirancang dapat diimplementasikan (digerakan, diorganisir, dan dikontrol) untuk mencapai tujuan organisasi melalui prinsip-prinsip manajemen. Ini dapat dianalogikan dengan sistem jantung dan urat nadi yang menyalurkan darah keseluruh tubuh termasuk ke organ-organnya agar dapat bergerak dan berfungsi.

Dimensi etika/tanggungjawab sosial publik memberikan tuntutan moral terhadap administrator tentang apa yang salah dan apa yang benar, atau apa yang baik dan yang buruk. Ini diibaratkan dengan sistem sensor pada tubuh manusia seperti perasaan, intuisi, dan suara hati nurani yang sering memberi teguran atau mengendalikan diri manusia.

Dimensi lingkungan adalah suasana dan kondisi sekitar yang mempengaruhi seluruh dimensi yang ada yaitu, dimensi struktur organisasi, manajemen, kebijakan, dan tanggung jawab moral. Hal ini diibaratkan dengan suhu atau iklim serta karakteristik lokasi dimana tubuh manusia bertumbuh dan berkembang. Manakala iklim atau suhu serta lokasi kurang cocok dengan tubuh manusia maka tubuh tersebut akan sakit atau terhambat untuk berkembang. Iklim ini tergambar dalam sistem politik, so-

sial, ekonomi dan budaya serta teknologi yang mewarnai dinamika administrasi publik dari suatu negara. Karena itu kemampuan menyesuaikan diri terhadap perubahan lingkungan menjadi sangat vital.

Dimensi kinerja public, berangkat dari pertayaan mendasar yang harus dijawab, apakah kebijakan struktur organisasi, manajemen, dan moral dibangun dan dijalankan secara profesional, dan untuk apakah harus disesuaikan dengan lingkungan. Dengan demikian dimensi terakhir dan paling menentukan dari dunia administrasi publik adalah Dimensi Akuntabilitas Kinerja. Dimensi kinerja publik ini memberikan suatu bukti nyata tentang kehadiran dan kegunaan riil pemerintah yang menjalankan fungsi-fungsi administrasi publik di suatu negara.

### 1.3 RANGKUMAN

Administrasi Publik merupakan ilmu terapan dalam ilmu sosial merupakan cabang ilmu sosial dan politik di Indonesia. Ilmu ini berkembang pertama kali di Amerika, dan Woodrow Wilson sebagai *Founding Father* dari Ilmu Administrasi Publik, melihat bagaimana menjalankan negara dengan prinsip-prinsip yang ada seperti dilakukan di dalam administrasi bisnis. Beberapa karakter pokok dari administrasi publik adalah: 1) Bidang tersebut lebih berkaitan dengan dunia eksekutif, meskipun juga berkaitan dengan dunia yudikatif dan legislatif; 2) Bidang tersebut berkenaan dengan formulasi dan implementasi kebijakan publik; 3) Bidang tersebut juga berkaitan dengan berbagai masalah manusiawi dan usaha kerjasama untuk mengemban tugas-tugas pemerintah; 4) Meskipun bidang tersebut berbeda dengan administrasi swasta tetapi ia *overlapping* dengan administrasi swasta; 5) Bidang tersebut diarahkan untuk menghasilkan *public goods dan services*; 6) Bidang ini memiliki teoritis dan praktis. Berikutnya, perkembangan karakter administrasi publik mengarah kepada gerakan reformasi administrasi pelayanan publik yang dikenal dengan nama *new public management (NPM)*. Dan terakhir, administrasi publik, lebih dilihat sebagai upaya menghasilkan *integrated public governance (New Public Service)*

Ada enam dimensi strategis sebagai ruang lingkup administrasi publik sebagai berikut: 1) Dimensi kebijakan publik, 2) Dimensi struktur publik, 3) Dimensi manajemen publik, 4) Dimensi etika/ tanggungjawab sosial publik, 5) Dimensi lingkungan, 6) Dimensi kinerja .

## 1.4 LATIHAN

1. Sebutkan 3 definisi administrasi, 2 definisi tentang publik dan 3 difinisi administrasi publik dari beberapa ahli/pakar.
2. Deskripsikan difinisi administrasi publik dengan menggunakan bahasa anda sendiri.
3. Sebutkan peran, kegiatan dan tujuan dari administrasi publik.
4. Identifikasi perbedaan administrasi publik dan administrasi privat/swasta
5. Sebutkan ruang lingkup administrasi publik.

## 1.5 PUSTAKA RUJUKAN

Allison, GT.1987. *Public and Private Management*. Pacific Grove, CA. Cole Publishing Company.

Denhardt, Janet dan Denhardt, Robert. 2013. *Pelayanan Publik Baru: Dari Manajemen Steering Ke Serving*. Yogyakarta. Kreasi Wacana.

Hughes. O.2004. *Public Management and Administration: An Introduction*. Third Edition. New York. Palgrave Macmillan.

Keban, Yermis. 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publi: Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta. Gava Media.

Suprayogi S, Yogi. 2011. *Administrasi Publik: Konsep dan Perkembangan Ilmu di Indonesia*. Yogyakarta. Graha Ilmu

Pasolong, Herbani. 2013. *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta.

## 1.6 GLOSSARI

Kata atau kalimat	Arti atau penjelasan
<i>Founding father</i>	Pendiri dari administrasi publik, dalam hal ini adalah Woodrow Wilson
<i>Organized democracy</i>	Demokrasi yang terorganisir sebagai akar pelayanan publik baru, yang menekankan pada kekuatan warganegara, komunitas dan organisasi yang humanis.

Kata atau kalimat	Arti atau penjelasan
<i>Profit Oriented</i>	Berorientasi pada keuntungan, dalam konteks perbedaan administrasi publik dengan administrasi bisnis/swasta
<i>Non profit</i>	Tidak berorientasi pada keuntungan, namun lebih kepada pelayanan kepada warga negara
<i>Public trust</i>	Kepercayaan publik sebagai tujuan dari administrasi publik
<i>Public interest.</i>	Kepentingan publik sebagai fokus dari paradigma terbaru administrasi publik
<i>Public goods dan services</i>	Merupakan orientasi khusus administrasi publik yang mengendapkan pelayanan pada masyarakat dalam penyediaan barang-barang kebutuhan masyarakat luas

-oo0oo-





## BAB 2

# Sejarah dan Perkembangan Ilmu Administrasi Publik

## 2.1 PENDAHULUAN

Bab kedua akan membahas mengenai sejarah dan perkembangan ilmu administrasi publik. Bab ini menjadi dasar pemahaman ilmu administrasi dalam konteks sejarah keterkaitan dengan ilmu-ilmu lainnya serta perkembangan ilmu/paradigmanya sebagai dasar pemahaman administrasi publik. Uraian bab ini akan membahas sejarah melalui pengaruh berbagai disiplin ilmu dan teknologi, pergeseran paradigma administrasi publik, Berbagai isu dan arah perkembangan administrasi publik (dari administrasi negara menuju administrasi publik)

### Kompetensi Dasar

Mampu memahami sejarah dan perkembangan ilmu administrasi publik

### Indikator

Setelah mempelajari bab ini, mahasiswa diharapkan dapat:

1. Mendeskripsikan sejarah ilmu-ilmu yang mewarnai perkembangan administrasi publik
2. Menghubungkan dan mengklasifikasikan setiap perjalanan sejarah dengan berkembangnya pemikiran administrasi publik
3. Menunjukkan pergeseran dan mengurutkan paradigma administrasi publik

4. Menyebutkan tokoh-tokoh dalam setiap periodisasi perkembangan paradigma administrasi publik
5. Mendeskripsikan lokus fokus administrasi publik

### **Tujuan Pembelajaran**

1. Mendapatkan pemahaman sejarah administrasi publik
2. Mendapatkan pemahaman perkembangan ilmu administrasi publik

## **2.2 PENYAJIAN MATERI**

### **1. Sejarah dan Pengaruh Berbagai Disiplin Ilmu dan Tehnologi dalam Administrasi Publik**

Sejarah menunjukkan bahwa disiplin adminisrasi publik sangat dipengaruhi oleh berbagai disiplin ilmu dan teknologi, bahkan seringkali turut merubah orientasi nilai adminstrasi publik. Pengaruh tersebut dapat dilihat dalam pemanfaatan metode-metode berbagai disiplin ilmu dalam emmecahkan masalah publik atau memberikan pelayanan kepada masyarakat. Akibatnya, disiplin administrasi publik merupakan suatu disiplin terapan yang sering diragukan eksistensinya. Ia dibangun di atas dukungan berbagai disiplin ilmu lain, sehingga memberi kesan bahwa tidak ada "teori administrasi publik" tetapi yang ada hanyalah "teori-teori administrasi publik". Berikut ini akan dirinci pengaruh yang datang dari berbagai disiplin ilmu dan teknologi (stillman, 1991 dalam keban, 2008:39). Pengaruh-pengaruh tersebut tidak hanya nampak dari pengetahuan yang dimanfaatkan, tetapi juga metodologi yang digunakan.

### **Pengaruh Ilmu Manajemen Klasik: Orthodoxy**

Ide dasar manajemen klasik berkembang dari revolusi industri pada abad ke 19, khususnya dari beberapa tokoh penting yang dikelompokkan dalam aliran klasik yaitu Robert Owen (1771-1858), Frederick W. Taylor (1856-1915), dan Henry Fayol (1841-1925). R.Owen, seorang manager perusahaan kapas dari New Lanark, Scotland, melihat bahwa dengan memperbaiki pemenuhan kebutuhan dari para pekerja maka semangat kerja mereka akan menjadi tinggi dan dengan demikian akan meningkatkan produktivitas kerja. F.W.Taylor adalah seorang industriawan dari USA yang mengalami kekurangan buruh untuk dapat diperkerjakan pada

industri di Amerika Serikat. Karena kekurangan tersebut, Taylor berusaha untuk mengembangkan metode kerja tertentu untuk mempertinggi tingkat produksi dengan menggunakan cara-cara kerja yang paling efisien.

Dari pengalaman tersebut, Taylor menjadi terkenal karena hasil yang diperoleh sangat mengesankan, yaitu biaya produksi semakin turun, sementara hasil produksi, kualitas, penghasilan, dan semangat kerja para buruh semakin meningkat. Ide-ide dasar dari Taylor (Shafritz & Hyde, 1997:30-32), dituangkan dalam 4 prinsip dasar yaitu: 1) Perlu dikembangkan suatu ilmu management sejati sehingga "metode kerja terbaik" dapat diperoleh, 2) Perlu dilakukan proses seleksi pegawai secara ilmiah agar setiap pekerja dapat bertanggung jawab terhadap pekerjaan yang sesuai dengannya, 3) Perlu adanya pendidikan dan pengembangan ilmiah para pekerja, 4) Perlu adanya kerja sama yang erat dan ramah antar manager dan pekerja.

Henry Fayol, seorang industriawan perancis, membedakan enam kegiatan yang saling tergantung yaitu kegiatan: 1) Teknis, 2) Komersial, 3) Finansial, 4) Keamanan, 5) Accounting, 6) Manajerial. Kegiatan terakhir inilah yang menjadi pusat perhatian Fayol, yang menurutnya paling sering diabaikan dalam kegiatan busines. Kegiatan manajerial tersebut terdiri atas *planning, organizing, commanding, coordinating, dan controlling*.

Masuknya pengaruh manajemen klasik kedalam administrasi publik dapat ditelusuri sejak akhir abad 19 ketika para cendekiawan Amerika Serikat mempersoalkan praktek kepegawaian yang tidak adil seperti penggunaan sistem kekeluargaan atau sistem kawan dalam penerimaan pegawai dalam instansi pemerintah. Sebagai reaksi terhadap masalah tersebut, sekelompok pemimpin sipil dan cendekiawan dan pada perguruan tinggi mulai menyatakan ketidak puasannya diantaranya adalah Woodrow Wilson, yang memberikan reaksi dalam suatu tulisan yang berjudul '*the study of administration*' pada tahun 1887. Menurut Wilson, perlu dilembagakan suatu ilmu administrasi baru yang membuat organisasi pemerintah menjadi lebih bersifat bisnis, mampu meningkatkan kualitas pegawai aparatur pemerintah, dan memperbaiki organisasi serta metode pemerintah. Fokus utama dari ilmu baru tersebut menurut Wilson adalah membentuk sesuatu eksekutif dalam pemerintahan yang bebas dalam pengaruh politik. Dengan kata lain, biarkanlah politisi mendefinisikan kegiatan yang harus dilaksanakan dan

kemudian biarkanlah ahli-ahli administrasi publik melaksanakannya atau mengimplementasikannya secara profesional. Administrasi klasik sebagai ilmu yang berkembang waktu itu menjadi pegangan dasar bagi praktek instansi pemerintah.

Leonard D. White, setelah menerima ide pemisahan politik dari administrasi, mengusulkan management sebagai materi khusus bagi administrasi publik. Bahkan administrasi publik menurutnya, adalah *the management of men and materials in the accomplishment of purpose of the state* (Shafritz & Hyde, 1997:45). Ia mengusulkan beberapa hal khusus seperti sistem pengadaan, ujian, klasifikasi, promosi, disiplin, dan pensiunan pegawai agar diatur dalam suatu manajemen dalam mencapai tujuan negara.

Para praktisi, spesialis administrasi industri, dan cendekiawan perguruan tinggi mulai mencari pola atau fungsi manajemen yang bisa berlaku untuk semua jenis organisasi. Manajemen dianggap sebagai suatu proses universal yang dapat diterapkan di organisasi-organisasi militer, pemerintah, keagamaan, sosial, perusahaan, industri, dsb. Prinsip-prinsip tersebut dapat dilihat dalam tulisannya W.F. Willoughby berjudul "*principles of public administration*" pada tahun 1927, dan dalam tulisan dari Luther Gullick dan Lyndal Urwick, yaitu "*Papers on the science of administration*" pada tahun 1937. Penulis-penulis pada masa tersebut meminjam ide-ide dasar dari Henry Fayol yang menyarankan beberapa prinsip administrasi yang penting sampai sekarang, seperti prinsip kesatuan perintah, pembagian kerja, dsb. Disamping itu, mereka juga meminjam ide-ide dasar dari F. Taylor seperti penggunaan metode-metode ilmiah dalam perencanaan, pengendalian, dan sebagainya.

Pengaruh manajemen klasik paling dominan dalam dunia administrasi publik adalah diterbitkannya "*Papers on the Science of Administration*" karya Gullick dan Urwick, dimana Gullick (Shafritz dan Ott, 1992:87-95) mengajukan bahwa yang seharusnya dilakukan oleh kepala eksekutif adalah POSDCORB, suatu akronim yang meliputi: *Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgetting*.

### **Reaksi terhadap Manajemen Klasik**

Pendekatan prinsip administrasi yang diambil dari dunia perusahaan ini banyak dikritik. Kenyataan menunjukkan bahwa POSDCORB tidak

menjelaskan apa makna "public" dari "*public administration*". POSDCORB tetap dianggap sebagai prinsip yang mendukung validitas atau kebenaran dari *politics-administration dichotomy*.

Menurut Simon, POSDCORB tidak menggambarkan apa yang sebenarnya dilakukan oleh administrator publik, terutama dalam konteks "*decision making*". Simon mengungkapkan bahwa pada umumnya aspek rasionalitas tidak diperhatikan karena dalam kenyataan banyak administrator tidak mengambil keputusan berdasarkan keuntungan ekonomis, tetapi berdasarkan "kepuasan". Menurut Simon, rasionalitas yang dipakai oleh administrator bukan rasionalitas dalam arti yang sesungguhnya (yang biasanya diartikan dalam konteks ekonomi), tetapi yang ia sebut sebagai "*bounded rationality*". Keputusan yang rasionalitasnya terbatas ini dibuat karena adanya keterbatasan manusia dalam memperoleh informasi yang valid, dan sifat yang kompleks dari informasi itu sendiri. Dengan demikian, menurut Simon, POSDCORB menjadi kurang ilmiah karena tidak menggambarkan apa yang sebenarnya terjadi dalam praktek administrasi publik.

Kritikan lain datang dari Dwight Waldo dalam disertai yang ditulis tahun 1948 dengan judul "*The Administrative State*". Waldo mengkritik bahwa POSDCORB adalah doktrin administrasi yang tidak netral. Doktrin tersebut mengandung nilai-nilai yang kompleks dari politik dan filsafat kuno dari peradaban dunia Barat. Dengan demikian, doktrin ini akan tidak berlaku untuk konteks non-Barat dan akan melemah dimasa mendatang.

Di samping itu, ada kritik lain yang datang dari seorang praktisi, yang pernah terlibat dalam administrasi pemerintahan Roosevelt, yaitu Paul H. Appleby. Appleby dalam tulisannya berjudul "*Policy and Administration*" menyatakan bahwa administrasi sebenarnya tidak bisa terlepas dari politik. Administrasi, bahkan menjadi pusat dari kehidupan politik di Amerika. Tidak ada batas yang jelas antara administrasi dan politik. Administrasi berkenaan dengan pemilihan atau seleksi kebijakan-kebijakan, sehingga administrasi sebenarnya juga politik.. Dengan munculnya gerakan *human relations* (yang mengutamakan hubungan manusia dalam organisasi), prinsip-prinsip tersebut menjadi semakin tidak mendapatkan kepercayaan. POSDCORB malah dianggap sebagai suatu usaha mengeksploitir, mengontrol dan memanipulasi para pekerja dalam organisasi. Dengan kata

lain, POSDCORB menjadi lemah karena tidak mempertimbangkan konteks sosial dan politik dimana fungsi-fungsi manajemen dilaksanakan.

### **Pengaruh-Pengaruh Lain: Heterodoxy**

Usaha Simon, Waldo, dan Appleby untuk merubah POSDCORB ternyata gagal. Namun demikian, POSDCORB tetap digunakan dalam teori dan praktek administrasi publik. Kenyataan telah menunjukkan adanya pengaruh dari berbagai disiplin ilmu dan teknologi seperti diuraikan oleh Stillman (1991) berikut ini :

#### **(1). Pengaruh Administrative Science**

*Administrative science* di tahun 1960an sangat mempengaruhi perkembangan dunia administrasi publik. Pengembangan metode pengambilan keputusan dengan memanfaatkan teknologi komputer seperti yang dilakukan Herbert Simon sangat besar pengaruhnya dalam dunia administrasi publik. Pengembangan teknik-teknik bisnis modern seperti riset operasi, pengembangan manajemen dan organisasi, perilaku organisasi, dan sebagainya telah memberikan kontribusi yang signifikan terhadap perkembangan ilmu administrasi publik.

#### **(2). Pengaruh Ilmu Politik**

Pengaruh ilmu politik telah dijelaskan dalam paradigma administrasi publik diatas, khususnya pada paradigma ke tiga dari Nicholas Henry (1995). Norton Long, seorang ahli politik, sangat terlibat dalam dunia administrasi publik. Ia berpendapat bahwa administrasi publik sebenarnya berkenaan dengan kekuasaan. Para pakar politik lainnya seperti Aaron Wildavsky, Yehezkel Dror, Graham Allison, Amitai Etzioni, dan Harold Laswell melihat administrasi publik sebagai suatu medan politik dimana berbagai *interest group* terlibat dalam pemilihan terhadap berbagai alternatif kebijakan.

#### **(3). Pengaruh sosiologi**

Pengaruh sosiologi dapat dilihat dari masuknya berbagai teori tentang birokrasi, sistim, perubahan sosial, kelas, kekuasaan, peranan, kasta, mata pencaharian, dan masyarakat, ke dalam administrasi negara. Diantara teori-teori tersebut terdapat dua yang paling populer yaitu birokrasi dan teori sistim.

**(4). Pengaruh Ilmu ekonomi**

Disadari ketika administrasi keuangan negara, anggaran, dan perpajakan merupakan aspek yang elementer dalam administrasi publik. Peranan ilmu ekonomi tersebut dapat dilihat dari pemikiran-pemikiran tentang: bagaimana menata perpajakan yang lebih adil, efisien, dan sepadan; bagaimana mengatur anggaran agar dapat mengelola, mengarahkan, dan mengontrol organisasi publik, dan bagaimana menggunakan sumberdaya yang langka secara bijaksana; bagaimana menentukan metode yang cocok untuk melakukan forecasting anggaran pendapatan dan belanja pemerintah; dan bagaimana menentukan alternatif untuk meningkatkan anggaran dan mengurangi biaya dalam kegiatan-kegiatan sektor publik.

**(5). Pengaruh Psikologi Sosial**

Pengaruh psikologi sosial terhadap administrasi publik sudah dikenal sejak Elton Mayo dengan kawan-kawannya melakukan experimennya. Mereka berkesimpulan bahwa faktor kondisi psikologis dan sosial lah yang mempengaruhi produksi kerja, dan bukan kondisi phisik tempat kerjanya. Dengan penemuan tersebut, aliran *human relations* memberikan kontribusi pada pengembangan administrasi publik yaitu bahwa untuk memaksimalkan hasil kerja, maka manager publik harus memperhatikan prinsip baru yaitu mengenal kebutuhan dan kepuasan sosial dari para pekerja atau bawahannya.

**(6). Pengaruh Disiplin Sejarah**

Metode studi kasus yang digunakan sebagai metode pokok dalam disiplin sejarah sangat penting peranannya dalam studi administrasi publik. Metode ini merupakan yang tertua dari metode-metode yang ada dalam studi administrasi publik. Setelah Perang Dunia Kedua, praktek-praktek yang sukses dan yang gagal dari kasus pelaksanaan tugas eksekutif sering disajikan secara sistimatis untuk digunakan sebagai pelajaran bagi praktisi dan mahasiswa program administrasi publik.

**(7). Pengaruh Ilmu Perbandingan Administrasi**

Gerakan ilmu perbandingan administrasi dibawah Fred Riggs, Ferrel Heady dan lain-lain yang tergolong dalam CAG (*Comparative Administration Group*) telah menyadarkan dunia bahwa ilmu administrasi

warisan POSDCORB yang selama ini telah dipercayakan sebagai nilai-nilai universal, patut diragukan. Problem timbul ketika para pakar tersebut mencoba menerapkan ilmu administrasi ala Amerika Serikat ini di negara-negara yang lain, dan menemukan bahwa sulit menerapkan nilai-nilai tersebut di negara yang lain karena perbedaan sosial budaya. CAG dibawah pimpinan Riggs, mencoba membangun teori (*theory building*) administrasi publik sebagai alternatif atau lawan dari "*practitioner-oriented*" yang selama ini dilakukan oleh pakar administrasi publik Amerika Serikat.

#### (8). Pengaruh Teknologi, Teknik dan Spesialisasi Baru

Setelah Perang Dunia Kedua, dunia administrasi publik dipengaruhi oleh masuknya berbagai profesi baru yang membawa teknologi dan spesialisasi baru. Hal ini dapat dilihat dari profesi bisnis, hukum, pekerjaan sosial, akunting, informatika, engineering, kedokteran, kesehatan masyarakat, dan pendidikan. Teknologi yang muncul dari profesi ini dapat dilihat dari pengembangan software dan hardware. Masuknya teknologi komputer, misalnya, telah meningkatkan pengembangan beberapa aspek baru seperti *data manipulation, record keeping, information sorting, storage, and retrieval*. Pengembangan model-model baru, uji-coba, dan analisis data seperti penerapan *operation research, statistical analysis, decision making, systems research, game theory, dan simulation technique*, yang semakin populer pada kantor-kantor pemerintah merupakan refleksi dari masuknya teknologi baru. Masuknya berbagai disiplin ilmu kedalam dunia administrasi publik tersebut menunjukkan bahwa basis pengetahuan dalam administrasi publik datang dari berbagai sumber disiplin

## 2. Pergeseran Paradigma Administrasi Publik

Perkembangan suatu disiplin ilmu dapat ditelusuri dari perubahan paradigmanya. Paradigma merupakan suatu cara pandang, nilai-nilai, metode-metode, prinsip dasar, atau cara memecahkan sesuatu masalah, yang dianut oleh suatu masyarakat ilmiah pada suatu masa tertentu (Kuhn, 1970 dalam Keban 2008:31). Apabila suatu cara pandang tertentu mendapat tantangan dari luar dan mengalami krisis atau *anomalies*, maka kepercayaan dan wibawa dari cara pandang tersebut menjadi luntur atau berkurang. Orang mulai mencari cara pandang yang lebih sesuai, atau dengan kata lain



muncul suatu paradig baru. Dalam hubungannya dengan perkembangan ilmu administrasi publik, *anomalies* ini pernah terjadi beberapa kali, dan terlihat pada pergantian cara pandang yang lama dengan yang baru, sebagaimana diungkapkan oleh Nicholas Henry (1995: 21-49). Nicholas Henry mengungkapkan bahwa standart suatu disiplin ilmu, seperti yang dikemukakan oleh Robert T. Golembiewski, mencakup focus dan locus. Focus mempersoalkan *what of the field* atau metode dasar yang digunakan atau cara-cara ilmiah apa yang dapat digunakan untuk memecahkan suatu persoalan. Sedang locus mencakup *where of the field* atau medan atau tempat di mana metode tersebut digunakan atau diterapkan. Berdasarkan dua kategori disiplin tersebut, Henry mengungkapkan bahwa telah terjadi lima paradigma dalam administrasi Negara, seperti diuraikan berikut ini.

**Paradigma 1** (1900-1926) dikenal sebagai paradigma Dikotomi Politik dan Administrasi. Tokoh-tokoh dari paradig tersebut adalah Frank J. Goodnow dan Leonard D. White. Goodnow dalam tulisannya yang berjudul "*Politics and Administration*" pada tahun 1900 mengungkapkan bahwa politik harus memusatkan perhatiannya pada kebijakan atau ekspresi dari kehendak rakyat, sedang administrasi memberi perhatiannya pada pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan atau kehendak tersebut. Pemisahan antara politik dan administrasi dimanifestasikan oleh pemisahan antara badan legislative yang bertugas mengekspresi kehendak rakyat, dengan badan eksekutif yang bertugas mengimplementasikan kehendak tersebut. Badan yudikatif dalam hal ini berfungsi membantu badan legislative dalam menentukan tujuan dan merumuskan kebijakan. Implikasi dari paradig tersebut adalah bahwa administrasi harus dilihat sebagai suatu yang bebas nilai, dan diarahkan untuk mencapai nilai efisiensi dan ekonomi dari *government bureaucracy*. Sayangnya, dalam paradig ini hanya ditekankan aspek "*locus*" saja yaitu *government bureaucracy*, tetapi *focus* atau metode apa yang harus dikembagkan dalam administrasi publik kurang dibahas secara jelas dan terperinci.

**Paradigma 2** (1927-1937) disebut sebagai paradig Prinsip-prinsip Administrasi. Tokoh-tokoh terkenal dari paradig ini adalah Willoughby, Gullick & Urwick, yang sangat dipengaruhi oleh tokoh-tokoh manajemen klasik seperti Fayol dan Taylor. Mereka memperkenalkan prinsip-prinsip administrasi sebagai focus administrasi publik. Prinsip-prinsip tersebut

dituangkan dalam apa yang disebut sebagai POSDCORB (*Planning, Organizaing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting dan Budgeting*) yang menurut mereka dapat diterapkan di mana saja, atau bersifat universal. Sedang locus dari administrasi publik tidak pernah diungkapkan secara jelas karena mereka beranggapan bahwa prinsip-prinsip tersebut dapat berlaku di mana saja termasuk di organisasi pemerintah. Dengan demikian, dalam paradigma ini, focus lebih ditekankan dari pada locusnya.

**Paradigm 3** (1950-1970) adalah paradigma Administrasi Negara sebagai ilmu politik. Morstein-Marx seorang editor buku "*Elements of Public Administration*" di tahun 1946 mempertanyakan pemisahan politik dan administrasi sebagai suatu yang tidak mungkin atau tidak realistis, sementara Herbert Simon mengarahkan kritiknya terhadap ketidak-konsistenan prinsip administrasi, dan menilai bahwa prinsip-prinsip tersebut tidak berlaku universal. Dalam konteks ini, administrasi Negara bukannya *value free* atau dapat berlaku di mana saja, tapi justru selalu dipengaruhi nilai-nilai tertentu. Di sini terjadi pertentangan antara anggapan mengenai *value free administration* di satu pihak dengan anggapan akan *value-laden politics* di pihak lain. Dalam praktek ternyata anggapan ke dua yang berlaku, karena itu John Gaus secara tegas mengatakan bahwa teori administrasi publik sebenarnya juga teori politik. Akibatnya muncul paradigma baru yang menganggap administrasi publik sebagai ilmu politik di mana locusnya adalah birokrasi pemerintahan, sedang fokusnya menjadi kabur karena prinsip-prinsip administrasi publik mengandung banyak kelemahan. Sayangnya, mereka yang mengajukan kritikan terhadap prinsip-prinsip administrasi tidak memberi jalan keluar tentang focus yang dapat digunakan dalam administrasi publik. Perlu diketahui bahwa pada masa tersebut administrasi publik mengalami krisis identitas karena ilmu politik dianggap disiplin yang sangat dominan dalam dunia administrasi publik.

**Paradigm 4** (1956-1970) adalah Administrasi Publik sebagai ilmu Administarsi. paradigma ini prinsip-prinsip manajemen yang pernah populer sebelumnya, dikembangkan secara ilmiah dan mendalam. Perilaku organisasi, analisis manajemen, peerapan teknologi modern seperti metode kuantitatif, analisis system, riset operasi dsb., merupakan focus dari paradigma ini. Dua arah perkembangan terjadi dalam paradigma ini, yaitu yang berorientasi kepada perkembangan ilmu administarsi murni

yang didukung oleh disiplin psikologi social, dan yang berorientasi pada kebijakan public. Semua focus yang dikembangkan di sini diasumsikan dapat diterapkan tidak hanya dalam dunia bisnis tetapi juga dalam dunia administrasi publik. Karena itu, lokusnya menjadi tidak jelas.

**Paradigma 5** (1970-sekarang) merupakan paradigma terakhir yang disebut sebagai Administrasi publik. Paradigma tersebut telah memiliki fokus dan lokus yang jelas. Focus administrasi publik dalam paradigma ini adalah teori organisasi, teori manajemen, dan kebijakan public; sedangkan lokusnya adalah masalah-masalah dan kepentingan-kepentingan public.

Selain pendapat Nicholas Henry, juga terdapat pendapat Gerald E. Caiden (1982), yang merinci ada beberapa aliran dalam administrasi publik yaitu aliran proses administrative, aliran empiris, aliran perilaku manusia, aliran analisis birokrasi, aliran system social, aliran pengambilan keputusan, aliran matematik, dan aliran integrative. Caiden membagi aliran-aliran ini atas dua kelompok yaitu aliran proses administrasi, yang meliputi aliran empiris, pengambilan keputusan, matematik, dan yang lainnya tergolong dalam aliran system administrasi yang holistic.

Aliran proses administratif mengandalkan POSDCORB dalam mensukseskan administrasi publik: aliran empiris mengandalkan berbagai kasus atau praktek administrasi publik yang dapat digunakan sebagai pegangan dalam mensukseskan administrasi publik dan tidak semata-mata hanya mengandalkan teori dan generalisasi yang telah dihasilkan; aliran perilaku manusia lebih memusatkan perhatian pada komunikasi, konflik, motivasi, kepemimpinan, status dan interaksi sosial, karena unsur-unsur ini akan mensukseskan pencapaian tujuan; aliran analisis birokrasi memusatkan perhatiannya pada aplikasi prinsip-prinsip birokrasi ala Weber, yang dianggap unggul karena didasarkan atas aturan yang rasional yang mengatur struktur dan proses menurut pengetahuan teknis dan efisiensi yang tinggi; aliran sistem sosial melihat organisasi sebagai suatu sistem sosial yang bersifat terbuka dan tertutup, dan dalam pengembangannya diperluas menjadi pemahaman terhadap hubungan antara administrasi publik dengan masyarakat; aliran pengambilan keputusan memusatkan perhatian pada prinsip-prinsip dan teknik-teknik pengambilan keputusan; aliran matematik memanfaatkan modal matematika dan statistika sehingga para administrator tidak lagi menggantungkan diri pada cara-cara lama atau

tradisional; dan aliran integratif mencoba melakukan konsolidasi berbagai aliran di atas dalam praktek administrasi publik.

Berbagai paradigma di atas hanya mencapai batas waktu akhir tahun 1960an atau pemulaan 1970an. Sepuluh tahun kemudian yaitu tahun 1983 terdapat paradigma baru yang muncul untuk merevii POSDCORB yang disampaikan oleh G.D. Garson dan E.S. Overman dalam suatu bentuk akronim dengan nama PAFHRIER, singkatan dari *Policy Analysis, Financial, Human Resources, Information*, dan *External Relations* dan kemudian menjadi pusat perhatian manajemen publik (Garson & Overman, 1991).

Kurang lebih sepuluh tahun kemudian terjadi pergeseran paradigma, yang dikenal dengan nama *post-bureaucratid paradigm* oleh Barzelay (1992) dan dengan Armajani (1997), yang benar-benar berbeda dengan paradigma birokratik yang banyak dikritik orang. Kalau paradigma birokratik menekankan kepentingan publik, efisiensi, administrasi, dan kontrol, maka paradigma post-bureaucratik menekankan hasil yang berguna bagi masyarakat, kualitas dan nilai, produk, dan keterikatan terhadap norma, kalau paradigma birokratik mengutamakan fungsi, otoritas dan struktur, maka paradigma post-birokratik mengutamakan misi, pelayanan dan hasil akhir (*outcome*), kalau paradigma birokratik menilai biaya, menekankan tanggungjawab (*responsibility*), maka paradigma post-birokratik menekankan pemberian nilai bagi masyarakat, membangun akuntabilitas dan memperkuat hubungan kerja, kalau paradigma birokratik mengutamakan ketaatan pada aturan dan prosedur, maka paradigma post-birokratik menekankan pemahaman dan penerapan norma-norma, identifikasi dan pemecahan masalah, serta proses perbaikan yang berkesinambungan, dan kalau paradigma birokratik mengutamakan beroperasinya sistem-sistem administrasi, maka paradigma post-birokratik menekankan pemisahan antara pelayanan dengan kontrol, membangun dukungan terhadap norma-norma, memperluas pilihan pelanggan, mendorong kegiatan kolektif, memberikan insentif, mengukur dan menganalisis hasil, dan memperkaya umpan balik (Baezelay & Armajani, 1997:496).

Dalam saat yang bersamaan di Amerika Serikat muncul paradigma yang sangat terkenal karena bersifat reformatif yaitu, "Reinventing Government" yang disampaikan oleh D. Osborne dan T. Gaebler (1992) dan kemudian diopersonalisasikan oleh Osborne & Plastrik (1997). Paradigma

bagai  
ahun  
1983  
yang  
ntuk  
ncial,  
jadi

ini diinspirasi oleh Presiden Reagan yang melihat *Government is not the solution to our problems. Government is the problem*. Di dalam paradigma ini, pemerintah harus bersifat (1) *catalytic*, (2) *community-owned*, (3) *competitive*, (4) *mission-driven*, (5) *result-oriented*, (6) *customer-driven*, (7) *enterprising*, (8) *anticipatory*, (9) *decentralized*, dan (10) *market-oriented*. Artinya, pemerintah harus bersifat katalitik, memberdayakan masyarakat, mendorong semangat kompetisi, berorientasi pada misi, mementingkan hasil dan bukan cara, mengutamakan kepentingan pelanggan, berjiwa wirausaha, selalu berupaya dalam mencegah masalah atau bersikap antisipatif, bersifat desentralisasi, dan berorientasi pada pasar.

gma,  
1992)  
igma  
ratik  
ontrol,  
bagi  
orma,  
ktur,  
hasil  
nkan  
nkan  
dan  
akan  
ratik  
dan  
, dan  
stem  
ntara  
orma,  
rikan  
balik

Paradigma ini juga dikenal dengan nama *New Public Management* (NPM) di Inggris. Paradigma NPM ini melihat bahwa paradigma terdahulu yaitu administrasi klasik kurang efektif dalam memecahkan masalah dan memberikan pelayanan publik, termasuk membangun masyarakat. Hood (Vigoda, 2003:813) mengungkapkan bahwa ada tujuh komponen doktrin dalam NPM, yaitu: 1) Pemanfaatan manajemen profesional dalam sektor public, 2) Penggunaan indikator kinerja, 3) Penekanan yang lebih besar pada kontrol output, 4) Pergeseran perhatian ke unit-unit yang lebih kecil, 5) Pergeseran ke kompetisi yang lebih tinggi, 6) Penekanan gaya sektor swasta pada praktek manajemen, dan 7) Penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih tinggi dalam penggunaan sumberdaya.

igma  
nting  
) dan  
igma

NPM dipandang sebagai pendekatan dalam administrasi publik yang menerapkan pengetahuan dan pengalaman yang diperoleh dalam dunia manajemen bisnis dan disiplin yang lain untuk memperbaiki efisiensi, efektivitas, dan kinerja pelayanan publik pada birokrasi modern (Vigoda, 2003:812). NPM ini telah mengalami berbagai perubahan orientasi (Ferlie, Ashburner, Fitzgerald, dan Pettigrew 1997). Orientasi pertama yang dikenal dengan *the efficiency drive* yaitu mengutamakan nilai efisiensi dalam pengukuran kinerja. Orientasi kedua yang disebut sebagai *downsizing and decentralization* yang mengutamakan penyederhanaan struktur, memperkaya fungsi dan mendelegasikan otoritas kepada unit-unit yang lebih kecil agar dapat berfungsi secara cepat dan tepat. Orientasi ketiga yaitu *in search of excellence* yang mengutamakan kinerja optimal dengan memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi. Dan orientasi terakhir yang dikenal sebagai *public service orientation*. Model terakhir ini menekankan pada kualitas, misi

dan nilai-nilai yang hendak dicapai organisasi publik, memberikan perhatian yang lebih besar kepada aspirasi, kebutuhan, dan partisipasi "user" dan warga masyarakat, memberikan otoritas yang lebih tinggi kepada pejabat yang dipilih dalam pemberian pelayanan publik, dan penekanan pada evaluasi kinerja secara berkesinambungan, serta partisipasi masyarakat dan akuntabilitas. Perlu diketahui bahwa paradigma NPM atau "*Reinventing Government in*" muncul di Selandia Baru, Inggris, Amerika Serikat, dan beberapa negara lain karena terjadi ketidakpuasan masyarakat terhadap pemerintah.

Di tahun 2003 atau kurang lebih sepuluh tahun kemudian muncul lagi paradigma baru yang oleh J.V. Denhardt dan R.B. Denhardt (2003) diberi nama *New Public Service* (NPS). Kedua tokoh ini menyarankan untuk meninggalkan prinsip administrasi klasik dan *Reinventing Government* atau NPM, dan beralih ke prinsip *New Public Service*. Menurut Denhardt & Denhardt (2003: 42-43) administrasi publik harus: 1) Melayani warga masyarakat bukan pelanggan (*serve citizen, not customer*), 2) Mengutamakan kepentingan publik (*seek the public interest*), 3) Lebih menghargai kewarganegaraan dari pada kewirausahaan (*value citizenship over entrepreneurship*), 4) Berfikir strategis dan bertindak demokratis (*think strategically, act democratically*), 5) Menyadari bahwa akuntabilitas bukan merupakan suatu yang mudah (*recognize that accountability is not simple*), 6) Melayani dari pada mengendalikan (*serve rather than steer*), dan 7) Menghargai orangn bukannya produktivitas semata (*value people, not just productivity*).

G. Shabbir Cheema (2007) mengungkapkan empat fase administrasi publik yang juga menggambarkan paradigama administrasi publik. Empat paradigma tersebut adalah: 1) *Traditional public administration*, yang berorientasi pada hirarki, kontinuitas ketidakberpihakan, standarisasi, legal-rasional, otoritas, dan profesionalitas. 2) *Public Management*, yang memusatkan perhatian pada penerapan prinsi-prinsip manajemen termasuk efisiensi dalam pemakaian sumberdaya, efektivitas, orientasi pada pelanggan, orientasi pada kekuatan pasar, dan lebih efisiensi terhadap kepentingan publik. Paradigma ini menyarankan juga peran sektor swasta yang lebih besar, memperkecil ukuran sektor publik, dan memperkecil domain dari *traditoinal public adminostration*. 3) *New Public Management*, yang diarahkan pada prinsip fleksibilitas, pemberdayaan, inovasi dan orientasi

pada hasil, out-sourcing, dan contracting out, serta promosi etika profesi dan manajemen dan anggaran berbasis kinerja. 4) *Governance*, yaitu suatu sistem nilai, kebijakan, dan kelembagaan di mana urusan-urusan ekonomi, sosial, dan politik dikelola melalui interaksi antara masyarakat, pemerintah dan sektor swasta. Paradigma ini mengutamakan mekanisme dan proses di mana para warga masyarakat dan kelompok dapat mengartikulasikan kepentingannya, memediasi berbagai perbedaan-perbedaannya, dan menjalankan hak dan kewajibannya. Pemerintah diharapkan dapat memainkan perannya dalam menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, sementara sektor swasta memainkan perannya dalam menciptakan lapangan pekerjaan dan pendapatan, sedangkan masyarakat madani (civil society) menyelenggarakan interaksi sosial dan politik secara sehat. Pendek kata, esensi dari paradigma terakhir ini adalah memperkuat interaksi antar ketiga aktor tersebut dalam mempromosikan *people-centered development* (Cheema, 2007:34-35).

Dewasa ini, *governance* mendapatkan perhatian yang besar dari berbagai negara melalui ajakan UNDP dengan menggunakan istilah "*good governance*". Adapun karakteristik *good governance* dari UNDP ini meliputi (Rondinelli, 2007:9): 1) *Participation*, 2) *Rule of law*, 3) *Transparency*, 4) *Responsiveness*, 5) *Consensus orientation*, 6) *Equity*, 7) *Effectiveness and efficiency*, 8) *Accountability*, 9) *Strategic vision*.

Semua paradigma di atas menunjukkan bahwa dalam beberapa dasarwarsa terakhir telah terjadi perubahan orientasi administrasi publik secara cepat. Kegagalan yang dialami oleh suatu negara telah disadari sebagai akibat dari kegagalannya dalam merespons perubahan paradigma administrasi publik. Karena itu, perhatian khusus tidak hanya diberikan kepada peran penting administrasi publik, tetapi juga kecepatan dan ketepatan merespons perubahan peradigmanya.

### 3. Isu dan Arah Perkembangan Administrasi Publik: Dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik

Salah satu isu penting yang sering diungkapkan para ahli administrasi publik adalah ke arah mana administrasi publik berkembang?. Paradigma administrasi publik lama dimentahkan oleh paradigma kedua, yaitu manajemen publik baru, namun hal ini bukanlah tanpa kritik. Banyak

sarjana dan praktisi telah mengungkapkan keprihatinan tentang implikasi-implikasi Manajemen Publik Baru dan peran para manajer public yang disarankan model ini. Osborne dan Gaebler (1992) mengatakan pada kita untuk menyetir, bukan mendayung sampan. Pertanyaan adalah: karena bidang administrasi publik telah semakin meninggalkan ide mendayung dan menerima tanggung jawab untuk mengemudi, apakah itu tidak sekadar menukar pandangan "adminisentrik" yang satu untuk yang lain? Dengan kata lain, bukankan kita telah menukar suatu model yang dimana para manejer publik telah berusaha mencapai efisiensi dan produktivitas yang lebih besar dengan mengendalikan agen-agen dan klien-klien mereka dengan model lain dimana hal yang sama terjadi?. Jika memang demikian, peralihan dari mendayung ke menyetir mungkin tidak hanya membuat para administrator mengurus sampan itu memilih tujuan dan arah dan memetakan jalan untuk mencapainya tetapi juga mereka memberi kekuasaan yang lebih banyak untuk melakukannya.

*Dalam ketergesaan kita mengemudi, mungkin kita sedang lupa siapa yang empunya sampan.* Dalam buku mereka yang mutakhir, *Government Is Us* (1998), King and Stivers mengingatkan kita bahwa pemerintahan adalah milik warga negaranya. Oleh karena itu, para administrator publik harus focus pada tanggung jawab mereka untuk *melayani dan memberdayakan warga negara* ketika mereka mengelola organisasi-organisasi publik dan melaksanakan kebijakan publik. Yang penting, dalam mengajukan alasan, pendukung Manajemen Publik Baru sering menggunakan Administrasi Publik Lama sebagai perangkap yang dibandingkan dengan prinsip-prinsip kewirausahaan dilihat dengan jelas sebagai hal yang lebih unggul. Birokrasi-birokrasi tradisional ini dilukiskan mengabaikan warga Negara, menjauhkan inovasi, melayani kebutuhan mereka sendiri. Jika prinsip-prinsip Manajemen Publik Baru dibandingkan dengan Administrasi Publik Lama, Manajemen Publik Baru jelas kelihatan seperti suatu alternatif yang lebih disukai. Tetapi pemeriksaan sepintas lalu saja atas literatur masa kini di bidang administrasi publik memperlihatkan dengan jelas bahwa kedua pendekatan ini tidak sepenuhnya menerima teori atau praktik pemerintahan kontemporer. Tentu saja bidang administrasi publik telah melekat dalam retorika pembaruan progresif selama seratus tahun terakhir. Malahan, sudah ada evolusi intelektual yang praktis dan kaya dan bersemangat



dibidang pemikiran dan praktik, bersama perkembangan-perkembangan penting dan substansioanal. Penolakan gagasan bahwa Manajemen Publik Baru yang ditemukan kembali, yang berorientasi pasar, harus dibandingkan hanya dengan Administrasi Publik Lama yang meskipun mempunyai banyak sumbangan penting, kemudian dilihat sebagai sinonim dengan birokrasi, hierarki, dan kontrol. Seperti yang kami katakan, jika itulah perbandingannya, Manajemen Publik Baru akan selalu menang.

## 2.3 RANGKUMAN

Sejarah menunjukkan bahwa disiplin adminisrasi publik sangat dipengaruhi oleh berbagai disiplin ilmu dan teknologi, bahkan seringkali turut merubah orientasi nilai adminstrasi publik. Pengaruh ilmu terhadap perkembangan administrasi publik diantaranya: 1) Pengaruh Ilmu Manajemen Klasik: Orthodoxy, 2) Reaksi terhadap Manajemen Klasik, 3) Pengaruh-Pengaruh Lain: Heterodoxy.

Pergeseran paradigma terjadi sebagai respon perubahan orientasi administrasi publik secara cepat. Kegagalan yang dialami oleh suatu negara telah disadari sebagai akibat dari kegagalannya dalam merespons perubahan paradigma administrasi publik. Karena itu, perhatian khusus tidak hanya diberikan kepada peran penting administrasi publik, tetapi juga kecepatan dan ketepatan merespons perubahan peradigmanya. Beberapa pergeseran paradigma dimulai dari: 1) *old public administration*, 2) *new public management*, 3) *new public service*.

Perkembangan isu administrasi publik diwarnai perdebatan apakah administrasi publik layak mengedepankan bisnis atau tanggungjawabnya yang utuh kepada warga negara.

## 2.4 LATIHAN

1. Ilmu-ilmu apa saja yang mewarnai perkembangan ilmu administrasi publik
2. Dimana titik hubungan antara POSDCORB sebagai nilai utama dalam paradigma pertama dengan perkembangan ilmu manajemen klasik.
3. Gambarkan pergeseran paradigma administrasi publik secara berurutan

4. Sebutkan tokoh-tokoh dalam setiap periodisasi paradigma administrasi publik
5. Sebutkan lokus dan focus setiap paradigma administrasi publik

## 2.5 PUSTAKA RUJUKAN

- Denhardt, Janet dan Denhardt, Robert. 2013. *Pelayanan Publik Baru: Dari Manajemen Steering Ke Serving*. Yogyakarta. Kreasi Wacana.
- Henry, N. 1995. *Public Administration and Public Affair*. Sixth Edition. Englewood Cliffs: Prentice Hall
- Hughes. O.2004. *Public Management and Administration: An Introduction*. Third Edition. New York. Palgrave Macmillan.
- Keban, Yeremis. 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta. Gava Media.
- Suprayogi S, Yogi. 2011. *Administrasi Publik: Konsep dan Perkembangan Ilmu di Indonesia*. Yogyakarta. Graha Ilmu
- Pasolong, Herhani. 2013. *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta.

## 2.6 GLOSSARI

Kata atau kalimat	Arti atau penjelasan
<i>Public trust</i>	Kepercayaan publik sebagai tujuan dari administrasi publik
<i>Public interest</i>	Kepentingan publik sebagai fokus dari paradigma terbaru administrasi publik
<i>Anomalies</i>	Krisis identitas/kepercayaan dalam administrasi publik

## BAB 3

# Old Public Administration dan New Public Management

### 3.1 PENDAHULUAN

Bab ketiga akan membahas mengenai *old public administration* (administrasi publik lama) dan *new public management* (manajemen public baru) sebagai paradigma dalam administrasi publik. Bab ini menjadi dasar untuk memahami administrasi publik pada bab-bab selanjutnya. Uraian bab ini berisi penjelasan *old public administration* (administrasi publik lama) dan *new public management* (manajemen public baru) sebagai paradigma dalam administrasi publik.

#### Kompetensi Dasar

Mampu memahami memahami *old public administration* (administrasi publik lama) dan *new public management* (manajemen public baru) sebagai paradigma dalam administrasi publik.

#### Indikator

Setelah mempelajari bab ini, mahasiswa diharapkan dapat:

1. Mengurutkan periodisasi paradigma *old public administration* dan *new public management*
2. Menyebutkan tokoh-tokoh dalam setiap periodisasi paradigma *old public administration* dan *new public management*

3. mendeskripsikan paradigma *old public administration* dan *new public management*
4. Menginventarisir kelemahan paradig *old public administration* dan *new public management*

#### Tujuan Pembelajaran

1. Mendapatkan pemahaman tentang *old public administration* (administrasi publik lama)
2. Mendapatkan pemahaman tentang *new public management* (manajemen public baru) sebagai paradigma dalam administrasi publik.

### 3.2 PENYAJIAN MATERI

#### 1. *Old Public Administration* (Administrasi Publik Lama)

Administrasi publik sebagaimana yang dikemukakan oleh Woodrow Wilson (1887/1987) seorang mantan Presiden AS dan Guru Besar Ilmu Politik di Princeton University AS “melaksanakan konstitusi itu lebih sulit ketimbang membuatnya”. Selain itu, dia juga menyatakan bahwa bidang administrasi itu adalah sama dengan bidang bisnis. Oleh karena itu, Wilson memberikan saran agar pemerintahan itu mempunyai struktur mengikuti model bisnis yakni mempunyai eksekutif otoritas, pengendalian (controlling), yang amat penting mempunyai struktur organisasi hierarki, dan upaya untuk melaksanakan kegiatan mewujudkan tujuan itu dilakukan secara efisien. Konsep seperti ini yang kemudian dikenal sebagai “*the Old of Public administration*”. Tugasnya adalah melaksanakan kebijakan dan memberikan pelayanan. Tugas semacam ini dilaksanakan dengan netral, professional dan lurus (*Faith-fully*) mengarah kepada tujuan yang telah ditetapkan. Upaya seperti itu tidak bisa dilepaskan dari pengawasan yang dilakukan oleh pejabatnya. Wilson telah pula mengingatkan bahwa konstelasi pelaksanaan kebijakan sebagai domain Administrasi Negara seperti itu ada bahayanya, yakni bisa besar kemungkinan diintervensi oleh politik, terutama politisi yang korup (*corrupt politicians*) yang berpengaruh negatif terhadap administrator dalam melaksanakan kebijakan dengan efisien.

Ada dua tema kunci memahami administrasi Negara seperti yang fondasinya telah diletakkan oleh Woodrow Wilson diatas. **Pertama**, ada perbedaan yang jelas antara politik (*policy*) dengan administrasi. Perbedaan

itu dikaitkan dengan akuntabilitas yang harus dijalankan oleh pejabat terpilih dan kompetensi yang netral dimiliki oleh administrator. **Kedua**, adanya perhatian untuk menciptakan struktur dan strategi pengelolaan administrasi yang memberikan hak organisasi public dan manajernya yang memungkinkan untuk menjalankan tugas-tugas secara efisien dan efektif.

Konsep "*the Old Public Administration*" ini dalam perjalanan sejarah memperoleh juga perkembangannya dengan konsep-konsep baru. Salah satu diantaranya timbulnya konsep rasional model yang dikemukakan oleh Herbert Simon melalui tulisannya tentang *Administrative behavior* (1957). Demikian juga konsep tentang *public choice*. Adapun mainstream dari ide inti dari *the Old Public Administration* dapat disimpulkan sebagai berikut:

- (1). Titik perhatian pemerintah adalah jasa pelayanan yang diberikan langsung oleh dan melalui instansi-instansi pemerintah yang berwenang.
- (2). *Public policy* dan administrasi berkaitan dengan merancang dan melaksanakan kebijakan-kebijakan untuk mencapai tujuan-tujuan politik.
- (3). Administrasi Publik hanya memainkan peran yang lebih kecil dari proses pembuatan kebijakan-kebijakan pemerintah ketimbang upaya untuk melaksanakan (implementation) kebijakan publik.
- (4). Upaya memberikan pelayanan harus dilakukan oleh para administrator yang bertanggung jawab kepada pejabat politik dan yang diberikan diskresi terbatas untuk melaksanakan tugasnya.
- (5). Para administrator bertanggung jawab kepada pemimpin politik yang dipilih secara demokratis.
- (6). Program-program kegiatan di administrasikan secara baik melalui garis hierarki organisasi dan dikontrol oleh para pejabat dari hierarki atas organisasi.
- (7). Nilai-nilai utama (*the primary values*) dari administrasi publik adalah efisiensi dan rasionalitas.
- (8). Administrasi publik dijalankan sangat efisien dan sangat tertutup, karena itu warga Negara keterlibatannya amat terbatas.
- (9). Peran dari administrasi publik dirumuskan secara luas seperti *planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting, budgeting*.

Ide konsep *the Old Public Administration* ini bisa berlangsung pada semua sektor kehidupan pemerintahan, mulai dari hal atau sector pertanian,

kesejahteraan masyarakat, pendidikan, *transportation*, kesehatan masyarakat dan lain-lainnya.

## 2. *New Public Management* (Manajemen Publik Baru)

Tema pokok dalam *New Public Management* ini antara lain, bagaimana menggunakan mekanisme pasar dan terminology di sector public. Bahwa dalam melakukan hubungan antara instansi-instansi pemerintah dengan pelanggannya (*customer*) dipahami sama dengan pemerintah dengan proses hubungan transaksi yang dilakukan oleh mereka dunia pasar (*market place*). Dengan mentransformasikan kinerja pasar seperti ini maka dengan kata lain akan mengganti atau *mereform* kebiasaan kinerja *sector public* dari tradisi berlandaskan aturan (*rule-based*) dan proses yang menggantungkan pada otoritas pejabat (*authorithy-driven processes*) menjadi orientasi pasar (*market-based*), dan dipacu untuk berkompetisi sehat (*competition-driven tactics*).

Di dalam konsep *New Public Management* semua pimpinan (manajer) didorong untuk menemukan cara-cara baru dan inovatif untuk memperoleh hasil yang maksimal dan melakukan privatisasi terhadap fungsi-fungsi pemerintahan. Mereka tidak lagi memimpin dengan cara-cara melakukan semuanya sampai jenis pekerjaan yang kecil-kecil. Mereka tidak lagi melakukan "*rowing*" menyapu bersih semua pekerjaan. Melainkan mereka melakukan "*steering*" membatasi terhadap pekerjaan atau fungsi mengendalikan, memimpin, mengarahkan yang strategis saja. Dengan demikian, kunci dari *New Public Management* adalah sangat menitikberatkan pada mekanisme pasar dalam mengarahkan program-program public. Pengaturan seperti ini termasuk upaya melakukan kompetisi di dalam instansi pemerintah dan unit-unit lintas batas bagi sector organisasi yang berorientasi profit maupun nonprofit.

Konsep *New Public Management* ini dapat dipandang sebagai suatu konsep baru yang ingin menghilangkan monopoli pelayanan yang tidak efisien yang dilakukan oleh instansi dan pejabat-pejabat pemerintah. Dengan konsep seperti inilah maka Christopher Hood dari London School Of Ecomics (1995) mengatakan bahwa *New Public Management* mengubah cara-cara dan model bisnis privat dan perkembangan pasar. Cara-cara ligitimasi birokrasi public untuk menyelamatkan prosedur dari diskresi administrasi tidak lagi dipraktikan oleh *New Public Management* dalam birokrasi pemerintah.

Untuk lebih mewujudkan konsep *New Public Management* dalam birokrasi public, maka diupayakan agar para pemimpin birokrasi meningkatkan produktivitas dan menemukan alternative cara-cara pelayanan public berdasarkan perspektif ekonomi. Mereka didorong untuk memperbaiki dan mewujudkan akuntabilitas public kepada pelanggan, meningkatkan kinerja, restrukturisasi lembaga birokrasi public, merumuskan kembali misi organisasi, melakukan *streamlining* proses dan prosedur birokrasi, dan melakukan desentralisasi proses pengambilan kebijakan.

Semenjak konsep *New Public Management* ini dikemukakan, maka telah banyak kemajuan dari praktika konsep ini di beberapa Negara dunia. Seperti misalnya, upaya melakukan privatisasi fungsi-fungsi yang selama ini dimonopoli pemerintah di beberapa negara mengalami banyak perubahan dan kemajuan. Pimpinan eksekutif yang diwajibkan melakukan proses akuntabilitas terhadap tercapainya tujuan organisasi, menciptakan proses baru untuk mengukur peningkatan produktivitas kerja, dan melakukan *reengineering system* yang merefleksikan terhadap kuatnya komitmen pada akuntabilitas public (Barzelay, 2001; Boston et al, ; 1996; Pollitt dan Bouckaert, 2000).

Donald Ketl (dalam Thoha, 2008:46) menyebutnya dengan "*the global public management reform*" yang memfokuskan pada enam hal berikut ini:

- 1) Bagaimana pemerintah bisa menemukan cara untuk mengubah pelayanan dari hal yang sama dan dari dasar pendapatan yang lebih kecil
- 2) Bagaimana patologi birokrasi; bagaimana pemerintah bisa mengganti mekanisme tradisional "komando-komando" yang birokratis dengan strategi pasar yang mampu mengubah perilaku birokrat.
- 3) Bagaimana pemerintah bisa menggunakan mekanisme pasar untuk memberikan kepada warga negara (pelanggan) alternative yang luas untuk memilih bentuk dan macam pelayanan public. Atau paling sedikit pemerintah bisa mendorong timbulnya keberanian untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada warganya.
- 4) Bagaimana pemerintah bisa membuat program yang lebih responsive. Bagaimana pemerintah bisa melakukan desentralisasi tanggungjawab yang lebih besar dengan memberikan kepada manajer-manajer terdepan insentif untuk memberikan pelayanan.

- 5) Bagaimana pemerintah bisa menyempurnakan kemampuan untuk membuat dan merumuskan kebijakan. Bagaimana pemerintah bisa memisahkan perannya sebagai pemberi pelayanan yang sesungguhnya.
- 6) Bagaimana pemerintah bisa memusatkan perhatiannya pada hasil dan dampaknya (*output* dan *outcome*) ketimbang perhatiannya pada proses dan struktur. Bagaimana mereka bisa mengganti system yang menekankan pada alur atas-bawah (*top-down*), dan system yang berorientasi pada aturan (*rule-driven systems*) kepada suatu system yang berorientasi pada alur bawah-atas (*bottom-up*) dan system berorientasi hasil.

Sama dengan pendapat Kettl di atas Jonathan Boston (1991 dalam Thoha, 2008: 48) menyatakan bahwa pusat perhatian dan doktrin *New Public Management* itu pada intinya sebagai berikut: *lebih menekankan pada proses pengelolaan (management) ketimbang perumusan kebijakan; perubahan dari penggunaan control masukan (input controls) ke penggunaan ukuran-ukuran yang bisa dihitung terhadap output dan kinerja target; devolusi system pelaporan, monitoring, akuntabilitas baru, disagresi struktur birokrasi yang besar menjadi struktur instansi yang kuasi otonomi; secara khusus melakukan pemisahan antara fungsi-fungsi komersial dengan yang nonkomersial; menggunakan prefensi untuk kegiatan privat seperti privatisasi, system kontrak sampai dengan penggunaan system penggajiann dan renumarasi yang efektif dan efisien.*

### **Reinventing Bureaucracy**

Dalam upaya melakukan perbaikan birokrasi pemerintahan sering kali kita mendengar istilah "*reinventing government*". Istilah ini menjadi terkenal ketika Presiden AS Clinton melakukan pembaruan birokrasi pemerintahannya. Apa yang dilakukan oleh Clinton di Amerika tampaknya tidak hanya penting bagi pemerintah Amerika Serikat saja. Akan tetapi penting juga untuk kita, karena prinsip-prinsip yang dikandung dalam *reinventing government* itu, bisa diambil sari patinya untuk perbaikan system birokrasi pemerintah kita. Istilah ini sebenarnya sama hal nya dengan upaya untuk melakukan pembaharuan di bidang birokrasi pemerintah. Pembaharuan dalam *reinventing government* dapat pula dikatakan sebagai upaya mewiraswastakan birokrasi pemerintah. Mewiraswastakan birokrasi pemerintah bukan berarti setiap pejabat atau petugas diharuskan berdagang



atau berwirausaha seperti pengusaha. Melainkan adanya upaya para pejabat disertai semua komponen instansi public itu senantiasa bekerja keras untuk meningkatkan agar supaya sumber-sumber yang berpotensi ekonomi yang dipunyai oleh instansi pemerintah dari yang tidak produktif bisa produktif, dari yang produksinya rendah ditingkatkan ke produksi yang lebih tinggi. Upaya semacam ini sangat populer dalam kinerja dunia usaha. Oleh karena prinsip *reinventing government* itu adalah mentransformasikan kinerja dalam dunia usaha ke kinerja organisasi pemerintah.

Konsep *New Public Management* seperti diuraikan di atas Nampak diterapkan di Amerika Serikat ketika David Osborne dan Ted Gaebler menerbitkan buku terlaris *Reinventing Government* (1992) dan kemudian dilanjutkan dengan menerbitkan buku lain bersama Peter Plastrik *Banishing Bureaucracy* (1997). Dengan mengambil pengalaman dari negara-negara lain terutama dari Inggris dan New Zeland dan pengalaman dari beberapa negara bagian di Amerika Serikat, Osborne, yang mantan jurnalis dan City Manager itu mengenalkan *New Public Management* dalam birokrasi pemerintah. Upaya Osborne ini ternyata disambut baik oleh pemerintahan Bill Clinton yang menindaklanjuti dengan melakukan pembaruan di dalam birokrasi pemerintahannya.

Osborne menyatakan bahwa *reinventing government* itu pada hakikatnya adalah upaya untuk mentransformasikan jiwa dan kinerja wiraswata (*entrepreneurship*) ke dalam birokrasi pemerintah. Jiwa *entrepreneurship* itu menekankan pada upaya untuk meningkatkan sumber daya baik ekonomi, social, budaya, politik yang dipunyai oleh pemerintah dari yang tidak berproduktif bisa produktif dari yang produktivitas rendah menjadi berproduksi tinggi. Kinerja seperti inilah yang dikemudian dikenal dengan upaya mewiraswastakan birokrasi pemerintah. Ada sepuluh prinsip mewiraswastakan pemerintah menurut Coberne. Upaya semacam ini mempunyai prinsip-prinsip pelaksanaannya. Ada sepuluh prinsip mewiraswastakan birokrasi pemerintah: Oleh karena perlu dipahami prinsip-prinsip mewiraswastakan birokrasi pemerintah. Sepuluh prinsip itu antara lain: Pemerintah harus bersifat katalis; pemerintah milik masyarakat; pemerintah berorientasi misi; pemerintah berorientasi pada hasil; pemerintah berorientasi pada pelanggan; pemerintah berorientasi kewiraswastaan; pemerintah bersifat antisipatif; pemerintah melakukan

desentralisasi; pemerintah berorientasi pada pasar; dan pemerintah bersifat kompetitif.

Kesepuluh prinsip mewiraswastakan birokrasi pemerintah itu uraiannya sebagai berikut:

(1) Pemerintah Harus Bersifat Sebagai Katalis

Pemerintah katalis merupakan suatu fungsi yang mampu memisahkan sebagai pengarah (membuat kebijakan, peraturan, undang-undang) dengan fungsi sebagai pelaksana. Selain itu, kemudian mereka menggunakan berbagai metode (kontrak, voucher, hadiah, intensif, pajak, dsb.) untuk membantu organisasi publik mencapai tujuan, memilih metode yang saling sesuai untuk mencapai efisiensi, efektivitas, persamaan, pertanggungjawaban, dan fleksibilitas. Contoh untuk membangkitkan peranan masyarakat di tingkat kecamatan dalam meningkatkan produktivitas pertanian unggulan di daerahnya, seorang camat bisa memberikan rangsangan pembelian pupuk yang murah, memberikan bimbingan dan penyuluhan yang tanpa bayar, memberikan hadiah yang merangsang petani bekerja dengan senang dan giat. Camat mengatur, mendorong dan memengaruhi agar produk pertaniannya di lingkungan kecamatannya bisa maju akan tetapi camat juga menggunakan metode yang memberikan intensif kepada masyarakatnya.

(2) Pemerintah Milik Masyarakat

Pemerintah milik masyarakat mengalihkan wewenang kontrol yang dimilikinya ke tangan masyarakat. Masyarakat diberdayakan sehingga mampu mengontrol pelayanan yang diberikan oleh birokrasi pemerintah. Dengan adanya kontrol dari masyarakat, pegawai negeri (dan juga pejabat terpilih, politisi) akan memiliki komitmen yang lebih baik, lebih peduli, dan lebih kreatif dalam memecahkan masalah. Disini seorang camat harus mau dikontrol, dikritik, dan diawasi oleh rakyat. Kantor kecamatan dibuka untuk 24 jam menerima masukan, saran, kritik, dan kontrol dari masyarakat.

(3) Pemerintah Kompetitif

Pemerintah kompetitif mensyaratkan persaingan diantara para penyampai jasa atau pelayanan untuk bersaing berdasarkan kinerja

dan harga. Mereka memahami bahwa kompetisi adalah kekuatan fundamental untuk memaksa badan atau birokrasi pemerintah melakukan perbaikan. Contoh seorang camat selain mampu mendorong masyarakatnya untuk berperan aktif dalam meningkatkan produksi pertaniannya atau perdagangannya, atau kerajinan yang ada di daerahnya juga harus mampu mendorong staf karyawannya untuk bersaing meningkatkan kinerjanya. Untuk itu camat harus kreatif untuk mencari sumber yang bisa dipergunakan untuk merangsang peningkatan kinerja tersebut.

#### (4) Pemerintah Berorientasi Misi

Pemerintah berorientasi misi melakukan deregulasi internal, menghapus banyak peraturan dan ketentuan internal yang tidak efektif, dan secara radikal menyederhanakan sistem administratif yang terlampau panjang dan menghambat, seperti misalnya di bidang anggaran, perizinan, kepegawaian, dan pengadaan barang. Mereka mensyaratkan setiap badan pemerintah untuk mendapatkan misi yang jelas, kemudian memberikan kebebasan kepada pimpinan (manajer) untuk menemukan cara terbaik mewujudkan misi tersebut dalam batas-batas legal dan sah. Seorang camat harus mampu menganalisis aturan-aturan yang bisa menghambat proses perbaikan atau peningkatan kinerjanya dan masyarakatnya, yang pada gilirannya disampaikan kepada atasannya untuk diperbaiki.

#### (5) Pemerintah Berorientasi Pada Hasil

Pemerintah yang berorientasi hasil (*result-oriented*) mengubah fokus dari input (misalnya kepatuhan kepada peraturan dan membelanjakan anggaran sesuai dengan ketentuan) menjadi akuntabilitas pada keluaran (*output*) atau hasil. Para pimpinan organisasi pemerintah mengukur kinerja instansi pemerintah, menetapkan target, memberi imbalan kepada instansi-instansi pemerintah yang mencapai atau melebihi target, dengan menggunakan anggaran untuk mengungkapkan tingkat kinerja yang diharapkan dalam bentuk besarnya anggaran. Diatas diterangkan bahwa kinerja camat yang baik dan berciri wiraswasta ini adalah senantiasa berorientasi pada hasil. Berapa produksi pertanian yang dihasilkan oleh masyarakatnya ditotal setiap bulannya atau setiap semesteran, atau setiap musimnya.

(6) Pemerintah Berorientasi Pelanggan

Dalam hal ini pemerintah memperlakukan masyarakatnya yang dilayani, siapa saja, termasuk pelajar, orang tua, pembayar pajak, orang yang mengurus KTP, pelanggan telepon, listrik, dan lain-lainnya sebagai pelanggan yang harus diutamakan. Pimpinan organisasi pemerintah melakukan survei kepada pelanggan apa yang diinginkan dan dibutuhkan ketika berhubungan dengan instansi pemerintah. Dengan masukan dan insentif dari masyarakat itu kemudian dirancang suatu pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan yang diinginkan. contoh setiap orang yang meminta pelayanan ke kantor Kecamatan harus didahulukan kepentingannya, diurus dan segera diselesaikan urusannya. Gunakanlah target pelayanan "*tiga menit selesai*". Target atau standar ini harus konsekuen dilaksanakan. semua urusan di kecamatan selesai dalam tiga menit.

(7) Pemerintah Wiraswasta

Seperti yang dijelaskan di depan bahwa wiraswasta itu upaya untuk meningkatkan sumber-sumber ekonomi yang dimiliki oleh instansi pemerintah dari yang tidak produktif diupayakan berproduktif, dari yang produksinya rendah ditingkatkan berproduksi tinggi. Upaya semacam ini disebut pula kinerja. Dan kinerja seperti itu biasanya mencari etos kerjanya dunia usaha, karena itu kinerja semacam itu ingin ditransfer ke kinerja birokrasi pemerintah. Dengan demikian, pemerintah berusaha untuk memfokuskan energinya bukan sekadar untuk memfokuskan energinya bukan sekadar untuk menghabiskan anggaran, melainkan juga menghasilkan uang. Pemerintah meminta kepada masyarakat yang dilayani untuk membayar menentukan pula *return of investment*. Pemerintah juga memanfaatkan dana usaha, dana inovasi, untuk mendorong para pejabat berpikir untuk memperoleh dana operasional. Dengan kata lain pemerintah mendorong agar para pejabat dapat berbuat untuk meningkatkan produktivitas sumber-sumber ekonomi yang rendah ke arah peningkatan produktivitasnya. Banyak contoh yang dapat dikemukakan, bagaimana kinerja camat untuk senantiasa jeli melihat kesempatan untuk meningkatnya produktivitas kecamatannya.

(8) Pemerintah Antisipatif

Pemerintah antisipatif adalah suatu pemerintahan yang berpikir ke depan. Pimpinan instansi pemerintah mencoba mencegah timbulnya masalah daripada memberikan pelayanan untuk menghilangkan masalah. Mereka menggunakan perencanaan strategis, pemberian visi masa depan, dan berbagai metode lain untuk melihat masa depan.

Seorang Camat harus senantiasa melihat ke depan bukan hanya mampu melihat yang dilakukan kemarin. Ibarat mengendarai mobil seorang sopir harus lebih banyak melihat jalan di depan, bukan selalu melihat kaca spion. Camat harus mampu mengajak rakyat dan pegawainya untuk melihat kesempatan apa di depan yang bisa ditingkatkan.

(9) Pemerintah Desentralisasi

Pemerintah desentralisasi adalah suatu pemerintahan yang mendorong wewenang dari pusat melimpah ke daerah melalui organisasi atau sistem yang ada. Mendorong pejabat atau pegawai ditingkat bawah atau daerah untuk langsung memberi pelayanan, atau sebagai pelaksana, atau lebih berani membuat keputusan. Seorang camat harus juga mampu memberikan atau melimpahkan sebagian kewenangan yang ada padanya kepada staf atau pegawainya, bukannya semua hal harus ditangan sendiri.

(10) Pemerintahan Berorientasi Pasar

Pemerintah yang berorientasi pasar acap kali memanfaatkan struktur pasar swasta untuk memecahkan masalah daripada menggunakan mekanisme administratif, seperti menyampaikan pelayanan atau perintah dan kontrol dengan memanfaatkan peraturan. Mereka Menciptakan insentif keuangan-intensif pajak, pajak hijau, *affluent fees*. Dengan cara ini, organisasi swasta atau anggota masyarakat berperilaku yang mengarah pada pemecahan masalah sosial.

Demikianlah sepuluh prinsip birokrasi pemerintahan yang wiraswasta, atau dalam bahasa *reinventing government entrepreneurship*. Sepuluh prinsip ini dalam rangka melakukan pembaruan birokrasi pemerintah mencoba mengubah kinerja yang tidak produktif bisa berproduksi yang baik.

*Reinventing government* itu pada hakikatnya merupakan *New Public Management*. Prinsip-prinsip *New Public Management* itu dilaksanakan dalam *reinventing government* ini. Kalau *the old public admistration* prinsip-prinsipnya

dilaksanakan dalam birokrasi pemerintahan, maka pokok pemikiran dari *New Public Management* yang salah satu aplikasinya adalah *reinventing government* adalah merupakan pemikiran membarukan administrasi Negara dengan memadukan prinsip-prinsip bisnis dalam birokrasi pemerintah. Dengan demikian, *New Public Management* dan *Reinventing government* merupakan bentuk konsep baru dari Ilmu Administrasi Negara.

### 3.3 RANGKUMAN

Sekitar tahun 80-an berkembang konsep yang berlabel baru untuk memberdayakan konsep ilmu administrasi publik. Konsep-konsep itu antara lain ada yang menyebutnya "*New Public Administration*", "*The New Science of Organizations*" dan disekitar dasawarsa 90-an terbit konsep baru yang disebut *New Public Management*. Konsep-konsep itu pada awalnya ingin mengemukakan pandangan baru yang bisa mencerahkan konsep Ilmu Administrasi Negara. Jauh sebelumnya sekitar tahun 60-an, telah banyak dilakukan upaya untuk memperbarui konsep Ilmu Administrasi Negara.

Khusus konsep *New Public Management*, konsep ini ingin mengenalkan konsep-konsep yang biasanya diperlakukan untuk kegiatan bisnis dan disektor privat. Inti dari konsep ini ialah untuk mentransformasikan kinerja yang selama ini dipergunakan dalam sektor privat dan bisnis ke sektor publik. Slogan yang terkenal dalam perspektif konsep baru dalam *New Public Management* ini ialah mengatur dan mengendalikan pemerintahan tidak jauh bedanya mengatur dan mengendalikan *bisnis-run government like business*. Isu berikutnya yang berkembang tidak hanya membatasi pada bagaimana mentransformasikan kinerja sektor bisnis ke sektor pemerintahan, melainkan lebih jauh dari itu yakni, *New Public Management* sudah menjadi suatu model normatif, yang ditandai dengan meninjau kembali peran administrator publik, peran dan sifat dari profesi administrasi, dan mengapa serta bagaimana sebaiknya kita bertindak dan berperan.

Lebih dari dua dekade *New Public Management* telah berkembang sebagai suatu konsep yang bisa mengganti peran dan arti dari *Old Public Administration* dihampir seluruh belahan dunia ini. Sebagai hasilnya sejumlah perubahan yang positif telah banyak dilakukan dikalangan sektor publik.

### 3.4 LATIHAN

1. Kapan periodisasi paradigma *Old Public Administration* dan *New Public Management*.
2. Siapa tokoh-tokoh dibalik periodisasi kedua paradigma di atas
3. Apa yang menjadi dimensi penting dari paradigma *Old Public Administration*.
4. Apa yang menjadi dimensi penting dari paradigma *New Public Management*.
5. Sebutkan titik lemah dari kedua paradigma di atas.

### 3.5 PUSTAKA RUJUKAN

- Denhardt, Janet dan Denhardt, Robert. 2013. *Pelayanan Publik Baru: Dari Manajemen Steering Ke Serving*. Yogyakarta. Kreasi Wacana.
- Keban, Yeremis. 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publi: Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta. Gava Media.
- Osborne, D. & Gaebler, T. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: A William Patrick Book.
- Pasolong, Herbani. 2013. *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta
- Suprayogi S, Yogi. 2011. *Administrasi Publik: Konsep dan Perkembangan Ilmu di Indonesia*. Yogyakarta. Graha Ilmu
- Thoha, Miftah. 2008. *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*. Jakarta. Kencana.

### 3.6 GLOSSARI

Kata atau kalimat	Arti atau penjelasan
<i>Netralitas</i>	Nilai ketidakberpihakan administrator publik
<i>entrepreneurship</i>	Jiwa kewirausahaan dari administrator publik sebagai nilai utama dalam pemimpin administrator publik





## BAB 4

# ***New Public Service*** **(Layanan Publik Baru)**

### 4.1 PENDAHULUAN

Bab empat akan membahas mengenai *new public service* atau layanan public baru sebagai paradig terbaru dalam administrasi publik. Bab ini menjadi rujukan utama untuk memahami berbagai dimensi pada bab-bab berikutnya. Uraian bab ini berisi konsepso *new public service* atau layaan public baru dan akar-akar yang menopang *new public service* atau layaan public.

#### **Kompetensi Dasar**

Mampu memahami memahami *new public service* atau layaan public baru sebagai paradigma terbaru (terakhir) saat ini dalam administrasi publik.

#### **INDIKATOR**

Setelah mempelajari bab ini, mahasiswa diharapkan dapat:

1. Mengurutkan periodisasi paradigma *new public service* diantara paradigma yang lainnya
2. Menyebutkan tokoh-tokoh dalam paradig *new public service*
3. Mendeskripsikan paradigma *new public service*
4. Mendeskripsikan akar-akar *new public service*
5. Menginventarisir keunggulan dan kelemahan paradig *new public service*

## Tujuan Pembelajaran

1. Mendapatkan pemahaman tentang *new public service* atau layanan public baru sebagai paradig baru dalam administrasi publik

## 4.2 PENYAJIAN MATERI

### 1. *New Public Service* (Layanan Publik Baru)

Perkembangan paradigma dan teori administrasi publik mengalami perkembangan yaitu *from government to governance*. Atau mengutip pendapat Denhardt & Denhardt (2013), perkembangan paradigma dimulai dari teori administrasi lama (*old Public administration*), teori administrasi publik baru atau yang dikenal dengan *new public management* sampai kepada *new public service*. Kajian dan praktek administrasi publik di berbagai negara terus berkembang. Berbagai perubahan terjadi seiring dengan berkembangnya kompleksitas persoalan yang dihadapi oleh administrator publik. Kompleksitas ini ditanggapi oleh para teoritis dengan terus mengembangkan ilmu administrasi publik.

Denhardt & Denhardt (2013), mengungkapkan bahwa terdapat tiga perspektif dalam administrasi publik. Perspektif tersebut adalah *old public administration*, *new public management*, dan *new public service*. Senada dengan pembagian tiga perspektif dalam administrasi publik ini, Tony Bovaird dan Elke Loffler (2003) juga mengemukakan pandangan yang sangat mirip. Kedua penulis tersebut menyimpulkan bahwa terdapat tiga pendekatan dalam administrasi publik, yakni *public administration*, *public management*, dan *public governance*.

Perspektif *new public service*, mengawali dari kritikan kerasnya pada perspektif *new public management*. Kritik keras dating dari banyak pakar seperti Wamsley & Wolf (1996), Box (1998), King & Stivers (1998), Bovaird & Loffler (2003), dan Denhardt & Denhardt (2003). Mereka memandang bahwa perspektif *new public management* ini, seperti halnya perspektif *old public administration*, tidak hanya membawa teknik administrasi baru namun juga seperangkat nilai tertentu. Masalahnya terletak pada nilai-nilai yang dikedepankan tersebut seperti efisiensi, rasionalitas, produktivitas dan bisnis karena dapat bertentangan dengan nilai-nilai kepentingan publik dan demokrasi. Jika pemerintahan dijalankan seperti halnya bisnis

dan pemerintah berperan mengarahkan tujuan pelayanan publik maka pertanyaannya adalah siapakah sebenarnya pemilik dari kepentingan publik dan pelayanan publik? Atas dasar pemikiran tersebut Denhardt & Denhardt (2013) memberikan kritik terhadap perspektif *new public management* sebagaimana yang tertuang dalam kalimat "*in our rush to steer, perhaps we are forgetting who owns the boat.*" Menurut Denhardt & Denhardt (2013), karena pemilik kepentingan publik yang sebenarnya adalah masyarakat maka administrator publik seharusnya memusatkan perhatiannya pada tanggung jawab melayani dan memberdayakan warga negara melalui pengelolaan organisasi publik dan implementasi kebijakan publik. Perubahan orientasi tentang posisi warga negara, nilai yang dikedepankan, dan peran pemerintah ini memunculkan perspektif baru administrasi publik yang disebut sebagai *new public service*. Warga negara seharusnya ditempatkan di depan, dan penekanan tidak seharusnya membedakan antara mengarahkan dan mengayuh tetapi lebih pada bagaimana membangun institusi publik yang didasarkan pada integritas dan responsivitas. Pada intinya, perspektif baru ini merupakan "*a set of idea about the role of public administration in the governance system that place public service, democratic governance, and civic engagement at the center.*"

Munculnya perspektif *new public service* ini didukung oleh beberapa tulisan lain yang berkembang beberapa tahun sebelumnya sebagai reaksi terhadap dominasi perspektif *new public management* di berbagai belahan dunia.

Pertama, Wamsley & Wolf (1996) melakukan kritik keras atas *reinventing government* dengan menyunting buku berjudul "*refounding democratic public administration.*" Wamsley & Wolf mengumpulkan banyak tulisan yang melukiskan betapa pentingnya melibatkan masyarakat dalam administrasi publik dalam posisi sebagai warga negara bukan sekedar sebagai pelanggan. Buku tersebut menekankan betapa pentingnya *democratic government* yang mengedepankan partisipasi masyarakat dalam administrasi publik. Tulisan Little dalam buku tersebut yang berjudul "*thinking government: bringing democratic awareness to public administration*" menjelaskan konsepsi *democratic public administration* dengan memaparkan konsekuensi tiga substansi demokrasi. *Government of the people* berarti pemerintahan masyarakat akan membawa legitimasi bagi administrasi publik. *Government by the people*

berarti menjamin adanya representasi administrator publik dan akuntabilitas administrasi publik terhadap masyarakat. *Government for the people* berarti bahwa administrasi publik akan benar benar menjalankan kepentingan publik, bukan kepentingan birokrasi.

Tulisan lainnya dipersembahkan oleh King & Stivers (1998) dengan judul '*government is us: public administration in an anti-government era.*' Gagasan yang diusung ke dua penulis tersebut adalah seyogyanya administrasi publik memandang warga negara sebagai warga negara bukan sekedar sebagai pelanggan karena pemerintahan itu adalah milik masyarakat. Untuk itu, tema utama buku tersebut tertuang dalam ungkapan "*Government is Us is a democratic public administration that involves active citizenship and active administration.*" Yang dimaksud dengan *active administration* adalah tidak sekedar meningkatkan kekuasaan administrasi tetapi memperkuat kerja kolaboratif dengan warga negara. Untuk itu, administrator publik seharusnya berbagi kuasa dengan masyarakat dan mengurangi kendali terhadap masyarakat serta meningkatkan kepercayaan kepada masyarakat melalui kolaborasi penyelenggaraan pemerintahan dengan masyarakat. Pemerintahan masyarakat ini merupakan partisipasi integratif antara masyarakat aktif dengan administrator aktif untuk memenuhi kebutuhan, tujuan, dan sasaran bersama.

Perspektif *new public service* memandang peran birokrasi publik (sebagai yang melayani) adalah melibatkan masyarakat (warganegara) dalam pemerintahan dan bertugas untuk melayani masyarakat. Dalam menjalankan tugas tersebut, birokrasi publik atau yang dikenal juga dengan administrator publik menyadari adanya beberapa lapisan kompleks tanggung jawab, etika, dan akuntabilitas dalam suatu sistem demokrasi. Administrator yang bertanggung jawab harus melibatkan masyarakat tidak hanya dalam perencanaan tetapi juga pelaksanaan program guna mencapai tujuan-tujuan masyarakat. Hal ini harus dilakukan tidak saja karena untuk menciptakan pemerintahan yang lebih baik tetapi juga sesuai dengan nilai-nilai demokrasi. Dengan demikian, pekerjaan administrator publik/pelayanan publik tidak lagi mengarahkan atau memanipulasi insentif tetapi pelayanan kepada masyarakat.

Ada beberapa prinsip yang dilontarkan oleh Denhardt & Denhardt (2013) dalam *New public service*. Prinsip-prinsip tersebut adalah: **Pertama** adalah *serve citizens, not customers*. Karena kepentingan publik merupakan hasil dialog tentang nilai-nilai bersama daripada agregasi kepentingan pribadi perorangan maka abdi masyarakat tidak semata-mata merespon tuntutan pelanggan tetapi justru memusatkan perhatian untuk membangun kepercayaan dan kolaborasi dengan dan diantara warga negara. **Kedua**, *seek the public interest*. Administartor publik harus memberikan sumbangsih untuk membangun kepentingan publik bersama. Tujuannya tidak untuk menemukan solusi cepat yang diarahkan oleh pilihan-pilihan perorangan tetapi menciptakan kepentingan bersama dan tanggung jawab bersama. **Ketiga**, *value citizenship over entrepreneurship*. Kepentingan publik lebih baik dijalankan oleh abdi masyarakat dan warga negara yang memiliki komitmen untuk memberikan sumbangsih bagi masyarakat daripada dijalankan oleh para manajer wirausaha yang bertindak seolah-olah uang masyarakat adalah milik mereka sendiri. **Keempat**, *think strategically, act democratically*. Kebijakan dan program untuk memenuhi kebutuhan publik dapat dicapai secara efektif dan bertanggungjawab melalui upaya kolektif dan proses kolaboratif. **Kelima**, *recognize that accountability is not simple*. Dalam perspektif ini abdi masyarakat seharusnya lebih peduli daripada mekanisme pasar. Selain itu, abdi masyarakat juga harus mematuhi peraturan perundang-undangan, nilai-nilai kemasyarakatan, norma politik, standar profesional, dan kepentingan warga negara. **Keenam**, *serve rather than steer*. Penting sekali bagi abdi masyarakat untuk menggunakan kepemimpinan yang berbasis pada nilai bersama dalam membantu warga negara mengemukakan kepentingan bersama dan memenuhinya daripada mengontrol atau mengarahkan masyarakat ke arah nilai baru. **Ketujuh**, *value people, not just productivity*. Organisasi publik beserta jaringannya lebih memungkinkan mencapai keberhasilan dalam jangka panjang jika dijalankan melalui proses kolaborasi dan kepemimpinan bersama yang didasarkan pada penghargaan kepada semua orang.

## 2. Akar-Akar New Public Service (Layanan Publik Baru)

Denhardt and Denhardt (2013:35) menyebutkan ada 3 akar layanan publik baru, yakni: (1) teori warga negara demokratis, (2) model komunitas

dan masyarakat sipil, (3) humanisme organisasional dan administrasi publik baru.

### **Akar 1: Kewarganegaraan Demokratis**

Perhatian tentang kewarganegaraan dan demokrasi khususnya penting dan dapat dilihat dalam teori politik dan sosial dewasa ini, Keduanya meminta kewarganegaraan yang bersemangat, lebih aktif dan lebih terlibat (Barber 1984, 1998; Mansbridge 1990, 1994; Paterman 1970; Sandel 1996). Tetapi kewarganegaraan dapat dipandang dengan cara yang berbeda-beda. Suatu definisi yang pertama dan jelas berfokus pada hak dan kewajiban warga negara seperti yang didefinisikan oleh sistem legal; yakni, kewarganegaraan dilihat sebagai status legal. Sebuah pandangan alternatif yang lebih luas menganggap kewarganegaraan berkenaan dengan isu-isu yang lebih umum yang berhubungan dengan hakikat keanggotaan seseorang dalam suatu komunitas politik, termasuk isu-isu seperti hak dan tanggung jawab warga negara tanpa memandang status legal mereka (Turner 1993, 3). Menurut pandangan ini kewarganegaraan berkenaan dengan kapasitas individu untuk memengaruhi sistem politik; ia menyiratkan keterlibatan aktif dalam kehidupan politik.

Diluar definisional ini, ada cara-cara yang berbeda untuk memahami apa yang tercakup dalam kewarganegaraan demokratis. Menurut Sandel (1996) model hubungan yang paling lazim antara negara dan warga negara sesungguhnya didasarkan pada ide bahwa pemerintah ada untuk menjamin agar warga negara dapat membuat pilihan-pilihan yang konsisten dengan kepentingan diri-mereka sendiri dengan menjamin prosedur-prosedur tertentu (seperti pemungutan suara) dan hak-hak individu. Peran pemerintah ialah untuk memastikan kepentingan-diri individual yang saling memengaruhi berjalan dengan bebas dan adil. Jelaslah, perspektif ini konsisten dengan ekonomi pilihan publik dan Manajemen Publik Baru (Lihat Kamensky 1996), dan para teoretisi pilihan publik sebagian besar mendukung pandangan ini.

**Tabel 4.1** Membandingkan Perspektif-Perspektif Administrasi Publik Lama, Manajemen Publik Baru, dan Layanan Publik Baru

Dimensi	Administrasi Publik Lama	Manajemen Publik Baru	Layanan Publik Baru
Fondasi-fondasi teoritis dan epistemologis utama	Teori politis, komentar social dan politis yang ditambah oleh ilmu social yang naif	Teori ekonomis, dialog yang lebih canggih yang didasarkan pada ilmu social positivis	Teori demokratis, pendekatan-pendekatan yang bervariasi kepada pengetahuan termasuk positive, interpretif, dan kritis
Rasionalitas yang lazim dan model-model terkait perilaku manusia	Rasionalitas sinoptik "manusia administrative"	Rasionalitas teknis dan ekonomis, "manusia ekonomis", atau pembuat keputusan yang mementingkan diri sendiri	Rasionalitas strategis atau formal, ujian-ujian berganda rasionalitas (politis, ekonomi, dan organisasional)
Konsepsi mengenai kepentingan public	Kepentingan-kepentingan publik didefinisikan secara politis dan diungkapkan di dalam hukum	Kepentingan publik mewakili kumpulan kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dari suatu dialog tentang nilai-nilai yang dianut bersama
Kepada siapa pelayan publik tanggap	Para klien dan konstituen	Para pelanggan	Para warga negara
Peran pemerintah	Mendayung (merencanakan dan melaksanakan kebijakan-kebijakan yang berfokus pada suatu tujuan tunggal, yang didefinisikan secara politis)	Menyetir (bertindak sebagai katalis kepada kekuatan-kekuatan pasar yang tidak dikekang)	Melayani (bernegosiasi dan memediasi kepentingan-kepentingan di kalangan warga negara dan kelompok-kelompok komunitas, menciptakan nilai-nilai yang dianut bersama)

Dimensi	Administrasi Publik Lama	Manajemen Publik Baru	Layanan Publik Baru
Mekanisme-mekanisme untuk mencapai sasaran-sasaran kebijakan	Mengatur program melalui lembaga-lembaga pemerintah yang sudah ada	Menciptakan mekanisme-mekanisme dan struktur-struktur insentif untuk mencapai sasaran-sasaran kebijakn melalui lembaga-lembaga swasta dan nirlaba	Membangun koalisi-koalisi publik, nirlaba, dan lembaga-lembaga swasta untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan yang disepakati bersama
Pendekatan kepada akuntabilitas	Hierarkis-para administrator bertanggung-jawab kepada para pemimpin politis yang terpilih secara demokratis	Didorong-pasar akumulasi kepentingan-kepentingan diri akan menghasilkan hasil-hasil yang diinginkan oleh kelompok-kelompok luas warga negara (atau para pelanggan)	Multi aspek-para pelayan publik harus memelihara hokum, nilai-nilai komunitas, norma0norma politis, standar-standar profesional, dan kepentingan-kepentinagan warga negara
Kebijaksanaan administratif	Para pejabat administrative diizinkan mempunyai kebijaksanaan terbatas	Kebebasan bertindak yang luas untuk memenuhi tujuan-tujuan usahawan	Kebijaksanaan diperlukan tetapi dibatasi dan bertanggung-jawab
Struktur organisasional yang diasumsikan	Organisasi-organisasi birokratis ditandai oleh otoritas atas bawah did alma lembaga-lembaga dan pengendalian atau regulasi terhadap para klien	Organisasi-organisasi publik didesentralisasi dengan kendali utama tetapi di dalam lembaga itu	Struktur-struktur kolaboratif dengan kepemimpinan dibagi bersama secara internal dan secara eksternal



Dimensi	Administrasi Publik Lama	Manajemen Publik Baru	Layanan Publik Baru
Basis motivasional pelayanan publik dan para administrator yang diasumsikan	Bayaran dan keuntungan-keuntungan, perlindungan layanan sipil	Semangat usahawan, hasrat ideologis untuk mengurangi besarnya pemerintahan	Layanan publik, keinginan untuk menyumbang kepada masyarakat

Sumber: Denhardt dan Denhardt (2013)

Semangat publik perlu dipupuk dan dipelihara, dan dapat dibantu melalui perhatian yang ajeg kepada prinsip-prinsip keadilan, partisipasi dan pertimbangan-pertimbangan publik yang mendalam. Rasa *keadilan* membangkitkan emosi-emosi yang kuat pada orang-orang yang diperlakukan sewenang-wenang atau dieksploitasi, dan perlawanan mereka sering menjadi sangat kuat. Di sisi lain, suatu sistem politis yang tampak bermaksud mendorong keadilan kemungkinan besar menimbulkan kasih sayang dan keterlibatan. *Partisipasi* adalah alat kedua untuk mendorong semangat publik. Orang yang terlibat dalam keputusan mereka lebih baik tentang keputusan itu dan lebih mungkin untuk membantu implementasinya; tetapi partisipasi dapat diatur sedemikian rupa sehingga memberi rasa keterlibatan yang palsu kepada seseorang, karena itu harus diseimbangkan dengan kondisi-kondisi pertimbangan mendalam dan wacana yang terbuka. *Pertimbangan mendalam* dapat memperjelas dan kadang-kadang memperbaiki perbedaan-perbedaan yang dirasakan; ia dapat memberikan informasi yang disepakati bersama sehingga orang-orang setidaknya bertolak dari "halaman yang sama"; dan ia dapat membangun rasa solidaritas dan komitmen kepada solusi-solusi yang mungkin diajukan." dan suatu pertimbangan mendalam yang baik akan sering membuat semua orang, selain yang paling berpikir-bertentangan, mengubah setidaknya beberapa pilihan mereka, kadang-kadang menghasilkan kesepakatan, kadang-kadang memperjelas konflik dengan cara-cara yang menyingkapkan langkah-langkah apa yang perlu diambil selanjutnya" (Mansbridge 1994, 156).

Perhatikan bahwa pandangan alternatif kewarganegaraan ini tidak menganjurkan pelenyapan kepentingan-diri sebagai motif individual atau social atau penggantinya yang naif dengan gagasan semangat publik.

Tetapi pandangan ini benar-benar menyarankan penyeimbangan “motif-motif” ini dan akhirnya pengakuan akan nilai utama kebijakan warga negara dan kepetingan publik, seperti yang dapat kita harapkan dalam suatu masyarakat demokratis.

Bagaimanapun juga, dewasa ini sudah semakin banyak seruan agar memulihkan kewarganegaraan yang didasarkan pada kepentingan warga negara ketimbang kepentingan-diri. Dengan kata lain, warga negara akan melakukan apa yang diharapkan untuk dilakukan warga negara dalam suatu demokrasi-mereka akan menjalankan pemerintahannya. Sewaktu mereka melakukannya, mereka akan memberi sumbangan bukan hanya untuk perbaikan masyarakat, tetapi juga untuk pertumbuhan mereka sendiri sebagai makhluk manusia yang aktif dan bertanggung jawab.

Sebuah symposium terdahulu mengenai “kewarganegaraan dan administrasi publik, ” yang dipublikasikan dalam *Public Administration Review*, mempertimbangkan berabagai isu teoretis dan praktis yang menghubungkan ide-ide yang sedang muncul mengenai warga negara dan kewarganegaraan dengan profesi administrasi publik (Frederickson dan Chandler 1984). Dua buku yang lebih baru, *Government is Us* (King dan Stivers 1998) dan *Citizen Governance* (Box 1998), focus pada bagaimana administrator publik member sumbangan bagi penciptaan pemerintahan yang lebih berpusat pada warga negara. Konsisten dengan perspektif ini, King dan Stivers (1998) menegaskan bahwa para administrator harus melihat warga negara sebagai warga negara (bukan sekedar pemberi suara, klien, atau pelanggan), harus berbagi otoritas dan mengurangi pengawasan, dan harus percaya pada kemampuan kolaborasi. Lagipula, berbeda dengan seruan manajerialis untuk efisiensi yang lebih besar, King dan Stivers menyarankan para manajer publik mengupayakan ketanggapan yang lebih besar dan peningkatan yang sesuai pada kepercayaan warga negara. Box memindahkan argument itu secara khusus kepada level pemerintahan local, menyarankan cara-cara yang membuat para pemerintah-pemerintah local dapat disusun kembali untuk memungkinkan keterlibatan besar para warga negara di dalam proses pemerintahan. Seperti yang kita lihat, adaptasi ini dan yang lainnya dari karya dewasa ini dalam bidang teori demokrasi, dan khususnya teori-teori kewarganegaraan dan keterlibatan warga negara, telah member sumbangan pada apa yang kami sebut Layanan Publik Baru.

## **Akar 2: Model-Model Komunitas dan Masyarakat Sipil**

Administrasi publik juga menempatkan komunitas dan masyarakat sipil sebagai akar-akar penting Layanan. Mengapa begitu banyak orang yang tertarik pada komunitas adalah sebuah pertanyaan yang menarik. Dalam banyak kasus, komunitas telah menjadi suatu tema yang dominan dalam kehidupan orang Amerika. Sementara para penulis yang berbeda focus pada aspek-aspek komunitas yang berbeda, karya John Gardner (1991) menganggap bahwa kesadaran komunitas, yang dapat berasal dari banyak level hubungan manusia yang berbeda mulai dari lingkungan hingga kelompok kerja, dapat memberikan struktur perantara yang sangat membantu diantara individu dan masyarakat. Nilai-nilai bersama suatu komunitas, menurut Gardner, penting tetapi dia juga mendesak agar kita mengakui bahwa keseluruhan juga harus memadukan keberagaman. Gardner menulis, Untuk mencegah keseluruhan dari menekan keberagaman, harus ada suatu filsafat pluralism, dan suatu kesempatan bagi sub-komunitas mempertahankan identitas mereka dan mendapat bagian dalam penetapan tujuan-tujuan kelompok yang lebih besar.

Diluar ciri-ciri di atas, menurut Gardner dan orang-orang lain, komunitas didasarkan pada kepedulian, kepercayaan, kerja tim, yang diikat bersama dalam suatu sistem yang kuat dan efektif untuk komunikasi dan pemecahan konflik. Sifat komunikatif komunitas menjembatani dan menurunkan antar individu dan kolektivitas. Rosabeth Moss Kantor, teoritis manajemen terkenal, mengomentari ide ini dalam suatu karya awalnya mengenai komunitas. Dia menulis, "pencarian komunitas juga merupakan pencarian untuk arah dan maksud dalam penetapan kolektif atas kehidupan individual. Investasi diri di dalam suatu komunitas, penerimaan otoritasnya, dan kesediaan untuk mendukung kehidupannya dapat memberikan identitas, makna pribadi, dan kesempatan untuk tumbuh dalam kaitannya dengan standar-standar dan prinsip-prinsip pemandu yang dirasakan anggota adalah mengekspresikan bagian dalam dirinya sendiri" (Kantor 1972, 73)

Sebagian, usaha ini tergantung pada pembangunan sekumpulan "lembaga perantara" yang sehat dan aktif yang secara serempak membantu memfokuskan keinginan-keinginan dan kepentingan-kepentingan warga negara dan memberikan pengalaman-pengalaman yang akan mempersiapkan-

kan para warga negara dengan lebih baik untuk bertindak dalam sistem politik yang lebih besar. Seperti yang dikemukakan Robert Putnam (2000), tradisi demokratis Amerika tergantung pada eksistensi warga negara yang terlibat secara sipil, aktif dalam segala jenis kelompok, asosiasi, dan unit-unit pemerintah. Keluarga-keluarga, kelompok-kelompok kerja, gereja-gereja, asosiasi-asosiasi warga negara, kelompok-kelompok lingkungan, klub-klub organisasi relawan, dan kelompok-kelompok social bahkan tim-tim atletik membantu membangun hubungan diantara individu dan masyarakat yang lebih besar. Secara kolektif, kelompok-kelompok kecil ini merupakan suatu "masyarakat sipil" dimana orang-orang perlu merencanakan kepentingan-kepentingan pribadinya dalam konteks urusan-urusan komunitas. Masyarakat sipil, adalah suatu tempat bagi warga negara untuk terlibat satu sama lain didalam jenis dialog pribadi dan pertimbangan mendalam yang bukan hanya merupakan esensi pembangunan komunitas tetapi juga esensi demokrasi itu sendiri.

Di sisi lain, warga negara masih ingin bertindak. Mereka bangga dengan komunitas dan negerinya dan mereka ingin membantu menghasilkan perubahan yang positif. Sesungguhnya banyak warga negara melibatkan diri mereka ke dalam kegiatan-kegiatan politik jenis baru, yang tidak menghabiskan waktu mereka ke dalam pemilihan atau partai politik, yang mereka lihat bersifat tertutup dan tak tertembus. Mereka terlibat ke dalam gerakan-gerakan akar rumput berbasis warga negara di lingkungannya, di kelompok-kelompok kerja, dan di asosiasi-asosiasi. Kegiatan-kegiatan ini merupakan laboratorium kewarganegaraan. Inilah arena tempat mereka mengatur hubungan-hubungan baru satu sama lain dan hubungan dengan tatanan politik yang lebih besar, yang sadar dengan dilemma partisipasi yang dipaksakan oleh dunia modern., tapi juga sadar akan kemungkinan baru untuk aktivisme dan keterlibatan yang ditawarkan kondisi-kondisi modern. (Boyte dan Kari 1996; Lapped an DuBois 1994).

Tampaknya ada juga peran penting dari pemerintah untuk mendorong pembangunan komunitas dan masyarakat sipil. Menariknya, banyak pemimpin sipil dan politik yang progresif dan berpandangan kedepan menyadari bahwa usaha-usaha demikian bermanfaat dan dapat dilaksanakan dan kemudian mereka melibatkan diri. Para pemimpin politik berusaha menjangkau warga negara dengan cara-cara yang substansial,

baik melalui teknologi informasi yang modern maupun dengan alat-alat yang lebih konvensional. Para manajer publikpun sedang mendefinisikan kembali peran mereka berkenaan dengan keterlibatan warga negara dalam proses pemerintahan (Thomas 1995). Lagi, seperti yang ditunjukkan King dan Stevers (1998), pemerintah dapat memainkan peran penting dan sangat menentukan dalam menciptakan, memfasilitasi, dan mendukung hubungan antar warga negara dan komunitas mereka.

Bagaimana para administrator publik dipengaruhi oleh komunitas dan masyarakat sipil dan bagaimana mereka mempengaruhinya? Meskipun pertanyaan ini akan menyibukkan kita diseluruh sisa buku ini, ada beberapa komentar umum yang kami ajukan di awal. *Pertama*, dimana ada jaringan interaksi warga negara yang kuat dan tingkat kepercayaan social yang tinggi dan kohesi di kalangan warga negara, para administrator publik dapat memperhitungkan stok modal social yang sudah ada ini untuk membangun jaringan-jaringan yang lebih kuat lagi, untuk membuka jalan-jalan raya baru untuk dialog dan perdebatan, dan mendidik lebih jauh warga negara berkenaan dengan masalah-masalah pemerintahan demokratis (Woolum 2000). *Kedua*, para administrator publik dapat menyumbang untuk pembangunan komunitas dan modal social. Beberapa orang sedang menyatakan saat ini bahwa peran utama administrator publik adalah membangun komunitas (Nalbandia 1999). Sebagian orang lainnya tentu saja menyatakan bahwa para administrator publik dapat memainkan peran aktif dalam mempromosikan modal social dengan menyemangati keterlibatan warga negara dalam pembuatan keputusan publik. berdasarkan pengalaman mereka dalam melaksanakan usaha-usaha berskala luas di bidang keterlibatan warga negara, Joseph Grey dan Linda Chapin berkomentar, "Warga negara tidak selalu mendapatkan apa yang mereka inginkan, tetapi dengan memasukkan mereka, kita memprioritaskan pekerjaan yang kita lakukan menghubungkan administrasi publik dengan publik. dan hubungan ini menghasilkan pengertian baik bagi warga negara dan administrator publik" (1998, 192). Pengertian demikian memperkaya baik pemerintahan maupun komunitas.

### Akar 3: Humanisme Organisasional dan Administrasi Publik Baru

Akar teoritis ketiga yang penting dalam Layanan Publik Baru adalah humanisme organisasional. Pendekatan-pendekatan selama ini, telah

berusaha membentuk organisasi-organisasi publik kurang didominasi oleh isu-isu otoritas dan pengendalian serta lebih memerhatikan kebutuhan-kebutuhan dan urusan-urusan konstituen internal dan eksternal.

Dimock, Dahl, dan Waldo menyediakan pembandingan kepada pandangan tentang teori administrasi publik yang lazim, para penulis seperti Chris Argyris dan Robert Golembiewski memberikan tandingan atas pandangan yang lazim mengenai manajemen organisasional selama bagian terakhir abad kedua puluh. Di dalam sebuah buku terdahulu, *Personality and Organization*, Argyris mengeksplorasi dampak praktik manajemen tradisional kepada perkembangan psikologis individu dalam organisasi-organisasi kompleks. Argyris mencatat studi-studi kepribadian manusia menunjukkan bahwa manusia tumbuh dari masa bayi ke masa dewasa bergerak dari kepasifan menuju keaktifan, dari ketergantungan menuju kemerdekaan, dari deretan perilaku terbatas menuju ke deretan yang lebih luas, dari minat-minat yang dangkal menuju minat yang lebih dalam, dari perspektif waktu yang lebih pendek menuju ke yang lebih panjang, dari posisi bawahan menuju ke posisi yang lebih setara atau atasan, dan dari kesadaran yang kurang menuju kesadaran yang lebih besar (1987, 50). Sebaliknya, apa yang dilihat Argyris sebagai standar praktik manajemen pada masa itu (dan dapat dikatakan bahwa hal itu tidak banyak berubah bahkan sampai sekarang) tampaknya merintang perkembangan karyawan ketimbang meningkatkannya.

Untuk mendorong pertumbuhan individu dan juga meningkatkan kinerja organisasional, Argyris mengusahakan pendekatan kepada manajemen yang membuat para manajer mengembangkan dan menggunakan "keahlian dalam kesadaran diri, dalam diagnosis yang efektif, dalam menolong para individu untuk tumbuh dan menjadi lebih kreatif, dan dalam mengatasi karyawan yang bersifat tergantung" (Argyris 1962, 213).

Ide-ide Argyris bertentangan secara langsung dengan model administrasi rasional yang lazim, yang diutarakan oleh Herbert Simon dengan cara yang paling jelas. Tentunya, pada 1973, Argyris menggunakan halaman demi halaman *Public Administration Review* untuk menyelidiki beberapa kelemahan model rasional (Argyris 1973). Argyris mulai dengan menunjukkan bahwa model rasional Simon sangat mirip dengan teori administrative tradisional. Dalam model itu manajemen mendefinisikan

tujuan-tujuan organisasi dan tugas-tugas yang akan dilaksanakan, begitu pula pelatihan, penghargaan, dan penghukuman para karyawan semuanya dalam kerangka kerja structural pyramidal formal dengan otoritas yang mengalir dari atas ke bawah. Apa yang ditambahkan Simon pada modelnya ialah focus pada perilaku rasional, yakni perilaku yang dapat didefinisikan dari segi alat dan tujuan. (Sekali lagi dalam pandangan ini, "rasional" tidak berkenaan dengan konsep-konsep filosofis yang luas seperti kebebasan atau keadilan, tapi lebih tepatnya tentang bagaimana orang merampungkan pekerjaan organisasi secara efisien). Karena penekanan ini, model rasional berfokus pada kegiatan-kegiatan berfikir manusia "yang konsisten, dapat deprogram, diorganisasikan", "mengutamakan perilaku yang berhubungan dengan tujuan-tujuan", dan mengasumsikan "maksud tanpa menanyakan bagaimana ia berkembang" (Argyris 1973, 261). Argyris mendesak perhatian yang lebih besar kepada "moralitas individual, otentisitas, (dan) aktualisasi-diri manusia, " sifat-sifat yang dikaitkan dengan "sisi manusia dalam perusahaan"

Di dalam bidang administrasi publik, perspektif pengembangan organisasi (PO) telah diselidiki secara paling seksama oleh Robert Golembiewski. Di dalam suatu karya awal, *Men, Management, and Morality* (1967), Golembiewski mengembangkan kritik terhadap teori-teori organisasi tradisional yang menekankan otoritas atas bawah, pengendalian hierarkis, dan prosedur-prosedur implementasi standar, dengan menyatakan bahwa pendekatan-pendekatan demikian mencerminkan ketakpekaan kepada pendirian *moral* individu, khususnya persoalan kebebasan individual. Kontrasnya, Golembiewski mengusahakan suatu cara untuk "mempersembahkan wilayah kebijaksanaan yang terbuka bagi kita dalam mengorganisasikan dan meningkatkan kebebasan individual" (1967, 35). Mengikuti suatu perspektif PO, Golembiewski mendesak para manajer untuk menciptakan suatu iklim pemecahan-masalah yang terbuka melalui organisasi sehingga para anggota dapat menghadapi masalah-masalah daripada menghindari atau lari darinya. Dia mendorong mereka membangun kepercayaan di kalangan pria individu dan kelompok di seluruh organisasi, untuk melengkapinya atau bahkan menggantikan otoritas peran atau status dengan otoritas pengetahuan dan kompetensi. Dia menyarankan agar tanggung jawab administrasi.

Buatan keputusan dan pemecahan masalah ditempatkan sedekat mungkin dengan sumber-sumber informasi dan membuat persaingan, kalau ada, memberi sumbangan kepada pemenuhan tujuan-tujuan pekerjaan yang dilawankan dengan persaingan menang-kalah. Dia mengatkan ide itu memaksimalkan kerja sama diantara individu dan unit-unit yang bekerja saling tergantung dan mengembangkan sistem penghargaan yang mengakui pencapaian baik misi organisasi maupun pertumbuhan dan perkembangan para anggota organisasi itu. Menurutnya, para manajer harus bekerja meningkatkan pengendalian diri dan pengarahan diri bagi orang-orang yang ada dalam organisasi, untuk menciptakan kondisi dimana konflik muncul dan mengelolanya dengan tepat dan positif, dan untuk meningkatkan kesadaran akan proses kelompok dan konskuensinya bagi kinerja (Denhardt 2003, 405).

Menariknya, seperti Argyris Golembiewsky membandingkan pandangannya atas organisasi yang lebih humanistic ini dengan model pilihan rasional, dalam hal ini melalui kritik terhadap model pilihan publik. Golembiewski mula-mula menyatakan bahwa asumsi rasionalitas klasik adalah konstruk metodologis yang benar-benar tidak mencerminkan realitas (hal yang juga diakui para teoritisai pilihan publik). manusia tidak selalu bertindak secara rasional atau bahkan mendekati perilaku rasional. Mendasari teori pilihan pada asumsi bahwa mereka demikian, berarti bahwa manusia dibatasi oleh dalil-dalil logis tentang bagaimana manusia harus berperilaku jika mereka benar-benar bertindak secara rasional. Golembiewski berargumen, pandangan demikian mengabaikan pertimbangan-pertimbangan politik atau emosional yang penting, yang harus diperhitungkan dalam mengembangkan teori yang komprehensif tentang perilaku manusia. Jika tidak demikian orang akan menyimpulkan, bersama Norton Long, bahwa para teoritisai pilihan ppublik "berargumen tentang logika yang elegandan sempurna tentang unicorns (kuda mistis bertanduk satu)" (dikutip dalam Golembbiwski 1977, 1492).

Sumbangan penting lainnya untuk membangun organisasi yang lebih humanistik dalam sektor publik diberikan oleh sekelompok sarjana yang secara kolektif dikenal dengan Administrasi Publik Baru. Pada dasarnya mereka adalah mitra-mitra administrasi publik untuk gerakan radikal di akhir tahun enam puluhan/ awal tujuh puluhan di masyarakat secara umum



dan dalam disiplin ilmu social lainnya. Meskipun Administrasi Publik Baru tidak pernah merupakan suatu gerakan yang sangat koheren, karena para penyumbangya sering berbeda satu sama lain secara substansial, beberapa ide yang berkaitan dengan Administrasi Publik Baru sangat penting untuk diingat. Tentunya terkait dengan isu humanism organisasional, beberapa sarjana pada periode itu menekankan perlunya menggali alternative bagi model organisasi yang hierarkis atas-bawah. Membawa model yang lama mengobjektivikasi dan mendepersonalisasi para anggota organisasi dan menyerukan pembangunan model-model yang menghargai keterbukaan, kepercayaan, dan komunikasi yang jujur, para sarjana ini mendiskusikan alternatif-alternatif dengan nama seperti "organisasi dialektis" dan "model kemitraan" (*consociated model*).

### 4.3 RANGKUMAN

*New public service* atau layanan publik baru memiliki konsepsi perubahan orientasi tentang posisi warga negara, nilai yang dikedepankan, dan peran pemerintah. Pemilik kepentingan publik yang sebenarnya adalah masyarakat maka administrator publik seharusnya memusatkan perhatiannya pada tanggung jawab melayani dan memberdayakan warga negara melalui pengelolaan organisasi publik dan implementasi kebijakan publik.

Denhardt and Denhardt (2013:35) menyebutkan ada 3 akar layanan publik baru, yakni: (1) teori warga negara demokratis, (2) model komunitas dan masyarakat sipil, (3) humanisme organisasional dan administrasi publik baru. Ketiga akar tersebut merupakan kata kunci keberhasilan paradigma ini.

### 4.4 LATIHAN

1. Dimana posisi paradigma *New Public Service* di antara Paradigma *Old Public Administration* dan *New Public Management*
2. Siapa tokoh-tokoh di dalam paradigma *New Public Service*
3. Deskripsikan pandangan dan pemikiran inti dari *New Public Service*
4. Deskripsikan akar-akar dari *New Public Service*
5. Apa yang menjadi keunggulan dan kelemahan dari *New Public Service*

#### 4.5 PUSTAKA RUJUKAN

- Denhardt, Janet dan Denhardt, Robert. 2013. *Pelayanan Publik Baru: Dari Manajemen Steering Ke Serving*. Yogyakarta. Kreasi Wacana.
- Keban, Yermis. 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publi: Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta. Gava Media.
- Suprayogi S, Yogi. 2011. *Administrasi Publik: Konsep dan Perkembangan Ilmu di Indonesia*. Yogyakarta. Graha Ilmu
- Thoha, Miftah. 2008. *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*. Jakarta. Kencana.

#### 4.6 GLOSSARI

Kata atau kalimat	Arti atau penjelasan
<i>Modal Sosial</i>	Nilai-nilai, prinsip-prinsip yang sudah ada, hidup dan berkembang di dalam masyarakat (komunitas)
<i>Kolektivitas</i>	Nilai bersama sebagai lawan dari individualistis.

-oo0oo-

## BAB 5

# Prinsip dan Nilai dalam Administrasi Publik

## 5.1 PENDAHULUAN

Bab lima akan membahas mengenai prinsi-prinsip dan nilai-nilai dalam administrasi publik. Bab ini menjadi rujukan untuk memahami bab-bab berikutnya. Uraian bab ini berisi penjelasan prinsip-prinsip administrasi publik dan nilai-nilai dalam administrasi publik.

### Kompetensi Dasar

Mampu memahami prinsi-prinsip dan nilai-nilai dalam administrasi publik

### Indikator

Setelah mempelajari bab ini, mahasiswa diharapkan dapat:

1. Mendeskripsikan prinsip penting dalam administrasi publik
2. Menyebutkan contoh-contoh nyata dari setiap prinsip penting administrasi publik
3. Mendeskripsikan nilai-nilai dalam administrasi publik
4. Mengidentifikasi benturan nilai dalam administrasi publik

## Tujuan Pembelajaran

1. Mendapatkan pemahaman tentang prinsip-prinsip dalam administrasi publik
2. Mendapatkan pemahaman tentang nilai-nilai dalam administrasi publik

## 5.2 PENYAJIAN MATERI

### 1. Prinsip-Prinsip dalam Administrasi Publik

Prinsip-prinsip administrasi publik dalam paradigma terbaru Layanan Publik Baru berbeda sama sekali dari Administrasi Publik Lama dan Manajemen Publik Baru. Prinsip dalam administrasi Publik Lama mengasumsikan manusia sebagaimana dilukiskan oleh Teori X-nya McGregor: malas, bodoh, kurang motivasi, dan tak ingin menerima tanggung jawab. Oleh karena itu, mereka harus dikendalikan dan diperlakukan dengan hukuman untuk memastikan kinerja mereka. Manajemen Publik Baru mempunyai pandangan yang berbeda tentang manusia, namun tidak lebih meyakinkan. Diasumsikan bahwa manusia mementingkan diri sendiri dan akan berusaha memenuhi tujuan-tujuan mereka sendiri jika mereka tidak dipantau dan diberi insentif yang cukup untuk berbuat sebaliknya.

Pada hakikatnya Manajemen Publik Baru, seperti manajemen ilmiah Taylor, menyisihkan pertimbangan atas norma dan nilai kelompok, kebudayaan organisasional, pertimbangan emosional/sosial, dan kebutuhan psikologis dan kebutuhan "irasional" lainnya. Manajemen Publik Baru menyangkal ide bahwa manusia bertindak sebagai respons terhadap nilai-nilai, kesetiaan, kewarganegaraan, dan kepentingan publik yang dianut bersama.

Dalam layanan public baru, mengandalkan kepentingan diri sebagai satu-satunya penjelasan atas perilaku manusia, menggambarkan suatu pandangan yang sangat sempit, dan sebagian besar negatif atas manusia yang tidak berdasar pada pengalaman juga tidak dapat dibenarkan dari sudut pandang normatif. Dengan kata lain, manusia tidak bertindak secara khas dengan cara itu. Lebih penting lagi, mereka tidak boleh demikian.

Unsur-unsur perilaku manusia yang ada pada inti Layanan Publik Baru, seperti martabat manusia, kepercayaan, kepemilikan, kepedulian terhadap orang lain, pelayanan, dan kewarganegaraan didasarkan

pada cita-cita bersama dan kepentingan publik, disusutkan nilainya di dalam Administrasi Publik Lama dan Manajemen Publik Baru. Dalam layanan Publik baru, cita-cita seperti kejujuran, kesetaraan, ketanggapan, penghargaan, pemberdayaan, dan komitmen tidak menyangkal tetapi sering menghargai efisiensi nilai sebagai kriteria satu-satunya untuk pelaksanaan pemerintahan. Seperti dinyatakan Frederickson, "*Orang-orang yang mempraktikkan administrasi publik harus semakin akrab dengan isu-isu baik demokrasi perwakilan maupun demokrasi langsung, dengan partisipasi warga negara, dengan prinsip-prinsip keadilan dan kebebasan individu*" (1982, 503). Frederickson sedang berbicara tentang hubungan di pelayan publik dan warga negara, tetapi prinsip-prinsip yang sama berlaku dalam cara bagaimana manajer publik harus memperlakukan pelayan publik lainnya.

Jika kita berasumsi bahwa manusia mampu memerhatikan orang lain, melayani, bertindak berdasarkan nilai-nilai bersama sebagai warga negara, maka akan konsisten secara logis kalau kita mengasumsikan para karyawan mampu melakukan motivasi dan perilaku yang sama. Kita tidak dapat mengharapkan para pelayan publik memperlakukan rekan sesamanya warga negara dengan penghargaan dan martabat jika mereka sendiri tidak diperlakukan dengan sikap hormat dan martabat. Kita tidak dapat mengharapkan mereka memercayai dan memberdayakan orang lain, mendengarkan ide-ide mereka, dan bekerja secara kooperatif jika kita tidak bersedia melakukan hal yang sama untuk mereka.

Dalam Administrasi Publik Baru, amat besarnya tantangan dan kompleksitas pekerjaan administrator diakui. Layanan dan cita-cita demokrasi dipuji. Pelayan publik dipandang bukan hanya sekadar karyawan yang haus akan keamanan dan struktur pekerjaan birokratis (Administrasi Publik Lama), juga sebagai partisipan dalam sebuah pasar (Manajemen Publik Baru); lebih tepatnya, pelayan publik adalah orang-orang yang motivasi dan upahnya lebih dari sekadar masalah bayaran atau keamanan. Mereka ingin membuat perbedaan dalam kehidupan orang lain (Denhardt 1993; Perry dan Wise 1990; Vinzant 1998).

Seorang tokoh bernama Elmer Staats, mantan pengawas keuangan Amerika Serikat dan seorang pelayan publik ternama, pernah menulis bahwa layanan publik jauh lebih dari sekadar kategori pekerjaan. Didefinisikan dengan lebih baik, dia mengatakan, sebagai "*suatu sikap,*

*kesadaran pada tugasnya bahkan kesadaran atas moralitas publik*" (1988, 602). Hal ini konsisten dengan gagasan bahwa motif layanan publik sangat penting dan sangat kuat dalam memotivasi perilaku pelayan publik. Motivasi layanan publik didasarkan pada kecenderungan individual untuk tanggap terhadap motif-motif yang didasarkan terutama atau secara unik pada lembaga dan organisasi publik (Perry dan Wise 1990). Dengan kata lain, ada motif-motif khusus yang diasosiasikan dengan hakikat pekerjaan layanan publik yang berpusar di sekitar melayani orang lain dan kepentingan publik. Motif-motif ini dihubungkan dengan nilai-nilai seperti kesetiaan, kewajiban, kewarganegaraan, kesetaraan, kesempatan, dan kejujuran. Riset telah menunjukkan bahwa motif-motif berbasis norma dan afektif ini unik bagi layanan publik dan sangat penting untuk memahami perilaku dalam organisasi-organisasi publik (Denhardt dan Denhardt, 2013).

Frederickson dan Hart (1985) menyatakan bahwa kita terlalu sering gagal membuat pembedaan di antara apa yang mereka sebut "keperluan moral" layanan pada sektor publik dan pekerjaan pada sektor swasta. Ketika kita berbuat demikian, maka kita mencemarkan nama baik cita-cita baik kewarganegaraan demokratis maupun layanan publik. Mereka menyerukan untuk kembali kepada apa yang mereka sebut "patriotisme kebajikan" yang didasarkan pertama pada cinta dan patriotisme terhadap nilai-nilai demokrasi, dan kedua, pada kemurahan hati yang didefinisikan sebagai "cinta ekstensif dan noninstrumental terhadap orang lain" (1985, 547). Ini berarti bahwa kita harus melayani dan peduli kepada orang lain, dan bekerja untuk melindungi hak-hak mereka, bukan karena hal itu memajukan kepentingan-kepentingan kita sendiri, tetapi karena pada hakikatnya hal itu patut dilakukan. Patriotisme kebajikan ini, mereka berargumen, harus menjadi "motivasi utama pelayan publik di Amerika Serikat".

Demikian pula, Hart menunjukkan bahwa kewajiban utama pelayan publik adalah "mendorong otonomi warga negara; memerintah secara persuasif, melampaui kebobrokan kekuasaan; dan menjadi teladan warga negara" (1997, 967). Oleh karena itu, mereka mengatakan, "para pelayan publik wajib mewujudkan nilai-nilai itu secara sengaja dalam segala tindakan mereka, apakah dengan para atasan, teman sejawat, bawahan, atau masyarakat umum. Diajukan secara sederhana, dalam organisasi publik, kita perlu memperlakukan satu sama lain dan rekan sesama warga negara dengan cara yang konsisten dengan cita-cita demokratis, kepercayaan, dan penghargaan.

Kita dapat Berbuat demikian karena kita percaya bahwa manusia tanggap dan termotivasi oleh nilai-nilai tersebut, dan karena kita percaya bahwa layanan publik memainkan peran istimewa dalam memajukan dan mendorong aspek-aspek karakter manusia.

Berbicara secara praktis, maka, nilai-nilai Layanan Publik Baru memerintahkan agar kita mendorong, memodelkan, dan membuat komitmen kita kepada cita-cita demokrasi dan kepercayaan kita terhadap orang lain. Sebagai manajer, kita dapat mendorong motif dan nilai layanan publik dengan membuat mereka sebagai bagian sentral identitas dan kebudayaan organisasional. Karena kita mengetahui dan percaya bahwa orang-orang yang bekerja dengan kita ingin melayani orang lain, kita perlu memperlakukan mereka sebagai mitra dalam memperjuangkan kepentingan publik. Hal ini menyarankan, bahkan menuntut, suatu pendekatan partisipatif yang sangat inklusif kepada manajemen bukan sekadar alat instrumental untuk meningkatkan produktivitas, tetapi sebagai alat untuk memajukan nilai-nilai inti layanan publik. Roy Adams menyatakannya dengan ringkas; "Efisiensi tidak cukup" (dalam Denhardt dan Denhardt, 2013). Dibutuhkan pendekatan partisipatif agar orang-orang dalam organisasi mempunyai "eksistensi yang pantas dan bermartabat". Lagi pula, meskipun partisipasi sering meningkatkan kinerja, nilainya janganlah tergantung pada sumbangannya bagi sesuatu yang lain. Partisipasi adalah nilai penting di dalam dan pada dirinya sendiri.

Robert Golembiewski (1977), seperti yang sudah kita lihat di muka, telah menyatakan bahwa demokrasi organisasional didasarkan pada partisipasi oleh semua anggota organisasi dalam pembuatan keputusan, umpan balik yang sering dari hasil-hasil kinerja organisasional, berbagi informasi level manajemen di seluruh organisasi, menjamin hak-hak individual, ketersediaan banding atau bantuan hukum dalam kasus sengketa yang sulit dipecahkan, dan sekumpulan sikap atau nilai yang mendukung. Dia menyatakan bahwa semakin dekat organisasi kepada kriteria ini, maka organisasi itu semakin demokratis. Edward Lawler (1990) menganjurkan apayang dia sebut manajemen " keterlibatan-tinggi", yang didasarkan pada berbagi informasi, pelatihan, pembuatan keputusan, dan penghargaan sebagai empat komponen kunci program partisipasi karyawan yang berhasil. Dia menyatakan bahwa partisipasi meningkatkan motivasi karena

membantu orang memahami apa yang diharapkan dan melihat hubungan antara kinerja dan hasil.

Menurut Kearny dan Hays (1994), para manajer publik mulai menyadari betapa pentingnya secara vital menggunakan pendekatan-pendekatan manajemen partisipatoris. Pengarang ini menyatakan bahwa pendekatan-pendekatan partisipatoris harus dimulai dengan premis bahwa para pekerja adalah aset paling penting suatu organisasi, oleh karena itu harus diperlakukan dengan pantas. Semua karyawan harus diberdayakan oleh manajemen untuk berpartisipasi dalam pembuatan keputusan, dan harus diizinkan berbuat demikian tanpa rasa takut. Berdasarkan tinjauan mereka terhadap riset pendekatan partisipatif kepada pembuatan keputusan organisasional, mereka menyimpulkan bahwa pendekatan ini adalah cara yang efektif untuk menambah kepuasan dan produktivitas karyawan.

Dalam Layanan Publik Baru, faktanya pendekatan ini “bekerja lebih baik” untuk meningkatkan kepuasan, mendorong produktivitas, dan meningkatkan kemampuan organisasi untuk berubah adalah penting. Dalam kenyataannya, telah ditunjukkan bahwa meskipun manajemen kualitas dan partisipasi dalam pembuatan keputusan mempunyai efek-efek yang positif pada kinerja karyawan, partisipasi dalam pembuatan keputusan mempunyai efek yang jauh lebih besar (Stashevsky dan Elizur 2000). Apa yang paling penting dari sudut pandang Layanan Publik Baru ialah bahwa pendekatan partisipatif dan inklusif adalah satu-satunya pendekatan yang membangun kewarganegaraan, tanggung jawab, kepercayaan, dan kemajuan nilai-nilai layanan dalam kepentingan publik. Ia adalah pendekatan satu-satunya yang masuk akal jika kita mulai dengan asumsi bahwa pelayan publik adalah, dari seharusnya, dimotivasi oleh cita-cita demokrasi dan layanan terhadap orang lain. Memperlakukan mereka sebaliknya akan mengecilkan sumber penting kebanggaan dan motivasi untuk menjadi tidak egois dalam memperjuangkan kepentingan publik. Inti normatif layanan publik inilah yang dirasakan bangsa begitu mendesak ketika menyaksikan polisi dan petugas pemadam kebakaran, perawatan kesehatan dan pekerja darurat, dan juga para relawan warga negara, setelah serangan 11 September 2001 kepada New York dan Washington, D.C. Kesetiaan pada layanan publik ini menghadirkan apa yang terbaik dan paling penting untuk pencapaian nilai-nilai publik dan cita-cita demokrasi.



Selanjutnya, gagasan kepemimpinan bersama sangat penting dalam memberikan kesempatan bagi para karyawan dan warga negara untuk mengukuhkan dan bertindak berdasarkan motif dan nilai layanan publik mereka. Dalam Layanan Publik Baru, kepemimpinan bersama, kolaborasi, dan pemberdayaan menjadi norma baik di dalam maupun di luar organisasi. Kepemimpinan bersama berfokus pada tujuan, nilai, dan cita-cita yang ingin dimajukan organisasi dan komunitas. Seperti yang dikatakan Burns (1978), kepemimpinan dilaksanakan dengan bekerja melalui dan bersama rakyat mengubah partisipan dan menggeser fokus mereka kepada nilai-nilai yang levelnya lebih tinggi. Melalui kepemimpinan bersama (atau transformasional), maksud dan tujuan organisasi, kelompok, dan komunitas diubah menjadi sekumpulan tujuan dan nilai lain yang lebih tinggi. Proses ini pasti dicirikan oleh saling menghargai, penyesuaian, dan dukungan. Dalam proses itu motif-motif layanan publik warga negara dan karyawan mungkin dapat diakui, didukung, dan dihargai.

Secara ringkas, maka ada 7 prinsip-prinsip utama dalam administrasi publik yang terbaru, sebagaimana dikemukakan oleh Denhardt dan denhardt (2013: 65), yaitu :

**Pertama** adalah *serve citizens, not customers*. Karena kepentingan publik merupakan hasil dialog tentang nilai-nilai bersama daripada agregasi kepentingan pribadi perorangan maka abdi masyarakat tidak semata-mata merespon tuntutan pelanggan tetapi justru memusatkan perhatian untuk membangun kepercayaan dan kolaborasi dengan dan diantara warga negara.

**Kedua**, *seek the public interest*. Administartor publik harus memberikan sumbangsih untuk membangun kepentingan publik bersama. Tujuannya tidak untuk menemukan solusi cepat yang diarahkan oleh pilihan-pilihan perorangan tetapi menciptakan kepentingan bersama dan tanggung jawab bersama.

**Ketiga**, *value citizenship over entrepreneurship*. Kepentingan publik lebih baik dijalankan oleh abdi masyarakat dan warga negara yang memiliki komitmen untuk memberikan sumbangsih bagi masyarakat daripada dijalankan oleh para manajer wirausaha yang bertindak seolah-olah uang masyarakat adalah milik mereka sendiri.

**Keempat, *think strategically, act democratically*.** Kebijakan dan program untuk memenuhi kebutuhan publik dapat dicapai secara efektif dan bertanggungjawab melalui upaya kolektif dan proses kolaboratif.

**Kelima, *recognize that accountability is not simple*.** Dalam perspektif ini abdi masyarakat seharusnya lebih peduli daripada mekanisme pasar. Selain itu, abdi masyarakat juga harus mematuhi peraturan perundang-undangan, nilai-nilai kemasyarakatan, norma politik, standar profesional, dan kepentingan warga negara.

**Keenam, *serve rather than steer*.** Penting sekali bagi abdi masyarakat untuk menggunakan kepemimpinan yang berbasis pada nilai bersama dalam membantu warga negara mengemukakan kepentingan bersama dan memenuhinya daripada mengontrol atau mengarahkan masyarakat ke arah nilai baru.

**Ketujuh, *value people, not just productivity*.** Organisasi publik beserta jaringannya lebih memungkinkan mencapai keberhasilan dalam jangka panjang jika dijalankan melalui proses kolaborasi dan kepemimpinan bersama yang didasarkan pada penghargaan kepada semua orang.

## 2. Nilai-Nilai dalam Administrasi Publik

Sifat kegiatan administrasi publik sangat kompleks, karna ditandai oleh adanya dilema atau benturan nilai-nilai dalam administrasi publik. Para administrator sering menghadapi nilai yang membuat mereka "sakit kepala" bahkan sering mengurangi wibawa mereka karna masyarakat menjadi kurang percaya pada mereka. Pembahasan tentang benturan ini dapat dilihat dari karya Michael C. Lema (2000:5-7, dalam Keban 2008) yang meliputi: a) benturan antara nilai efisiensi dengan responsivitas, b) antara publik dengan swasta dalam menangani program pemerintah, c) antara netralitas dengan toleransi, d) antara kapitalisme ekonomi dengan hak-hak individu, dan e) antara pemangkasan besarnya pemerintah dengan perluasan pelayanan publik bagi kepentingan seluruh masyarakat. Pilihan terhadap nilai-nilai ini memang sulit dilakukan karna setiap pilihan membawa dampak yang bisa bersifat fatal.

Dalam kenyataan di Indonesia, kita juga melihat adanya kesulitan untuk memilih antara: a) nilai efisiensi dengan nilai keadilan, b) nilai

rasionalitas dengan nilai kepuasan, dan c) nilai netralitas dengan nilai keberpihakan, serta d) nilai tentang besar kecilnya derajat intervensi.

*Contoh pertama* dapat dilihat dari benturan nilai efisiensi dengan nilai keadilan. Bagi seorang administrator, memperhatikan nilai efisiensi merupakan suatu keharusan, tetapi nilai tersebut kemungkinan kurang tepat karena suatu yang efisien belum tentu sesuai atau sejalan dengan nilai keadilan. Pemerintah, misalnya, memutuskan untuk mengurangi subsidi bahan bakar minyak karena pertimbangan efisiensi. Akibatnya harga pembelian BBM meningkat. Keputusan yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi ini bertentangan dengan prinsip keadilan karena masyarakat yang lemah daya belinya semakin tidak mampu membeli BBM dengan harga yang lebih tinggi. Keputusan pengurangan subsidi tersebut jelas lebih memiskinkan masyarakat khususnya masyarakat yang marginal.

*Contoh kedua* dapat diamati dari benturan nilai rasionalitas dengan nilai kepuasan. Dalam pengambilan keputusan seorang administrator dituntut rasional. Ia harus memiliki cukup data dan informasi, kemudian mampu mengelolanya dan menyimpulkannya untuk dapat mengambil keputusan. Dalam kenyataan hal ini sangat sulit dicapai karena keterbatasan teknis yaitu, data dan informasi tidak tersedia adanya keterbatasan kemampuan manusia dalam mengelola data dan informasi tersebut. Akibatnya administrator cenderung memilih yang bisa ia lakukan dengan didukung oleh apa yang dimiliki institusinya, atau memilih sesuai dengan preferensinya. Bila hal ini terjadi, administrator sering dianggap kurang rasional atau terlalu bertindak semaunya.

*Contoh ketiga* berkenaan dengan benturan nilai netralitas dengan nilai keberpihakan. Dalam pemberian pelayanan publik, diperlukan kenetralan atau tidakberpihakan dari pihak eksekutif, atau dengan kata lain administrator harus bebas dari politik. Akan tetapi, bila dia bebas dari politik, dia tidak responsif terhadap pihak-pihak yang tidak beruntung dalam masyarakat. Sebaliknya, bila dia berpolitik, sulit ditentukan batas-batasnya karena bisa saja kesempatan itu akan dipergunakan untuk mengutamakan kepentingannya atau kelompoknya.

Dan contoh yang lain berkenaan dengan derajat intervensi. Derajat intervensi seorang administrator terhadap kehidupan masyarakat seringkali

dipersoalkan. Misalnya mengatur kehidupan publik sampai sekecil-kecilnya, sering dianggap salah, tetapi mengatur terlalu sedikit dianggap kurang tanggap. Kata orang, yang ideal adalah mengatur hanya "sedikit" saja, padahal pengertian "sedikit" ini tidak sesederhana sebagaimana dinyatakan dalam angka.

Berapa contoh isu dilematis tersebut diatas memberikan gambaran betapa sulitnya seorang administrator beroperasi dalam dunianya. Bagaimana menyeimbangkan nilai-nilai yang sering saling bertentangan, bagaimana mengambil keputusan agar dapat memecahkan masalah, bagaimana agar selalu netral, dan bagaimana menentukan derajat intervensi yang dapat diterima masyarakat adalah seni (art) tersendiri yang barangkali kurang dipahami selama ini. Implikasinya adalah bahwa seorang administrator harus menguasai atau memiliki seni dalam mengatur dan memberikan pelayanan publik sebagaimana pernah ditegaskan oleh seorang guru besar sosiologi dari Coloumbia University yaitu Robert Mclver. Karenanya seorang administrator harus menguasai seni, dan seni tersebut harus diterapkan dalam berbagai kegiatannya agar sukses.

### 5.3 RANGKUMAN

Prinsip inti dalam Layanan Publik Baru adalah pengakuan martabat manusia, kepercayaan, kepemilikan, kepedulian terhadap orang lain, pelayanan, dan kewarganegaraan didasarkan pada cita-cita bersama dan kepentingan publi. Dalam layanan Publik baru, cita-cita seperti kejujuran, kesetaraan, ketanggapan, penghargaan, pemberdayaan, dan komitmen tidak menyangkal tetapi sering menghargai efisiensi nilai sebagai kriteria satu-satunya untuk pelaksanaan pemerintahan.

Ada 7 prinsip-prinsip utama dalam administrasi publik yang terbaru, sebagaimana dikemukakan oleh Denhardt dan denhardt (2013: 65), yaitu :1) *serve citizens, not customers*. 2) *seek the public interest*. 3) *value citizenship over entrepreneurship*. 4) *think strategically, act democratically*. 5) *recognize that accountability is not simple*. 6) *serve rather than steer*. 7) *value people, not just productivity*.

Sifat kegiatan administrasi publik sangat kompleks, karna ditandai oleh adanya dilema atau benturan nilai-nilai dalam administrasi publik,

yang meliputi: a) benturan antara nilai efisiensi dengan responsivitas, b) antara publik dengan swasta dalam menangani program pemerintah, c) antara netralitas dengan toleransi, d) antara kapitalisme ekonomi dengan hak-hak individu, dan e) antara pemangkasan besarnya pemerintah dengan perluasan pelayanan publik bagi kepentingan seluruh masyarakat. Pilihan terhadap nilai-nilai ini memang sulit dilakukan karna setiap pilihan membawa dampak yang bisa bersifat fatal.

#### 5.4 LATIHAN

1. Deskripsikan 7 (tujuh) prinsip penting dalam administrasi publik.
2. Gambarkan contoh-contoh nyata dari setiap prinsip-prinsip administrasi publik.
3. Apa yang dimaksud dengan nilai dalam administrasi publik
4. Bagaimana benturan nilai dalam administrasi publik
5. Apa dampak dari keberpihakan administrator publik terhadap salah satu nilai yang di anut dalam pengambilan keputusan, sertai contohnya.

#### 5.5 PUSTAKA RUJUKAN

Denhardt, Janet dan Denhardt, Robert. 2013. *Pelayanan Publik Baru: Dari Manajemen Steering Ke Serving*. Yogyakarta. Kreasi Wacana.

Keban, Yeremis. 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publi: Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta. Gava Media.

#### 5.6 GLOSSARI

Kata atau kalimat	Arti atau penjelasan
<i>Preferensi</i>	Pilihan administrator publik, berkaitan dengan nilai
<i>Diskresi</i>	Keleluasaan administrasi publik dalam bertindak guna pemenuhana kepentingan publik
<i>Patriotisme</i> <i>Kebajikan</i>	Mengutamakan sosok pelayan publik sebagai sosok yang penuh perhatian, ketulusan dan amanah



## BAB 6

# Birokrasi dalam Administrasi Publik

## 6.1 PENDAHULUAN

Bab keenam akan membahas mengenai birokrasi dalam administrasi publik. Bab ini menjadi rujukan untuk memahami bab-bab berikutnya. Uraian bab ini berisi penjelasan konsepsi birokrasi, birokrasi Osborne dan struktur birokrasi.

### Kompetensi Dasar

Mampu memahami memahami birokrasi dalam administrasi publik

### Indikator

Setelah mempelajari bab ini, mahasiswa diharapkan dapat:

1. Menjelaskan konsepsi birokrasi
2. Mendeskripsikan birokrasi Osborne
3. Menjelaskan struktur birokrasi

### Tujuan Pembelajaran

1. Mendapatkan pemahaman tentang birokrasi dalam administrasi publik

## 6.2 PENYAJIAN MATERI

### 1. Konsepsi Birokrasi

Weber dalam H.G Surie (1987:99), menyebut definisi birokrasi adalah sebagai suatu daftar atau sejumlah daftar ciri-ciri yang sifat pentingnya yang relatif secara hubungannya satu sama lain telah banyak menimbulkan perdebatan. Paling mencolok diantara ciri-ciri ini ialah bidang-bidang kompetensi yang jelas batasnya, pelaksanaan tugas-tugas resmi secara terus menerus. Suatu hirarki pengendalian yang teratur dimana kemungkinan untuk naik pangkat memungkinkan dibuatnya suatu karier; pengangkatan dan kenaikan pangkat berdasarkan kriteria kemampuan (termasuk ijazah-ijazah pendidikan, ujian khusus dan prestasi dalam pekerjaan), pembuatan keputusan yang didasarkan atas catatan-catatan tertulis, gaji tetap, pemisahan jabatan dari hak milik pribadi pejabat, dan suatu gaya pengambilan keputusan yang terdiri atas, penerapan aturan-aturan umum pada kasus-kasus individual.

Weber pada dasarnya mengatakan bahwa efisiensi sebagai norma birokrasi. Blau dalam Sinambela (2006:70), mengatakan bahwa birokrasi adalah organisasi yang ditujukan untuk memaksimumkan efisiensi dalam administrasi. Setiyono, (2004:9), mengatakan bahwa birokrasi adalah merupakan sebuah ruang mesin negara, di dalam berisi orang-orang (pejabat) yang digaji dan dipekerjakan oleh negara untuk memberikan nasehat dan melaksanakan kebijakan politik negara.

J.B. Kristiadi (1994:93), mengatakan bahwa birokrasi adalah merupakan struktur organisasi di sektor pemerintahan, yang memiliki ruang lingkup tugas-tugas sangat luas serta memerlukan organisasi besar dengan sumber daya manusia yang besar pula jumlahnya. Birokrasi yang dimaksudkan untuk penyelenggaraan bernegara, penyelenggaraan pemerintahan termasuk di dalamnya penyelenggaraan pelayanan umum dan pembangunan termasuk di dalamnya penyelenggaraan bernegara, penyelenggaraan pemerintahan termasuk di dalamnya penyelenggaraan pelayanan umum dan pembangunan, seringkali oleh masyarakat diartikan dalam konotasi yang berbeda. Birokrasi seolah-olah memberi kesan adanya suatu proses panjang yang berbelit-belit apabila masyarakat akan menyelesaikan suatu urusan dengan aparat pemerintah. G. Kartasapoetra (1994:2), mengatakan



birokrasi adalah pelaksanaan perintah-perintah secara organisatoris yang harus dilaksanakan sedemikian rupa sehingga dan secara sepenuhnya pada pelaksanaan pemerintahan melalui instansi-instansi atau kantor-kantor. Priyo Budi Santoso (1997), mendefinisikan Birokrasi adalah keseluruhan organisasi pemerintah, yang menjalankan tugas-tugas negara dalam berbagai unit organisasi pemerintah di bawah departemen dan lembaga-lembaga non-departemen, baik pusat maupun di daerah, seperti ditingkat provinsi, kabupaten, kecamatan, maupun desa atau kelurahan. Prayudi Atmosudirdjo (1971), mengemukakan bahwa birokrasi mempunyai tiga arti yaitu: (1) Birokrasi sebagai suatu tipe organisasi. Sebagai suatu tipe organisasi tertentu, birokrasi cocok untuk melaksanakan dan menyelenggarakan suatu macam pekerjaan yang terikat pada peraturan-peraturan yang bersifat rutin, artinya volume pekerjaan besar akan tetapi sejenis dan bersifat berulang-ulang, dan pekerjaan yang memerlukan keadilan merata dan stabil, (2) Birokrasi sebagai sistem, yang artinya adalah suatu sistem kerja yang berdasar atas tata hubungan kerjasama antara jabatan-jabatan (pejabat-pejabat) secara langsung kepada persoalannya dan secara formal serta jiwa tanpa pilih kasih atau tanpa pandang buku, (3) Birokrasi sebagai jiwa kerja, dalam hal ini merupakan jiwa kerja yang kaku, sebab cara bekerjanya seolah-olah seperti mesin, ditambah lagi dengan disiplin kerja yang ketat dan sedikitpun tidak mau menyimpang dari apa yang diperintahkan atasan atau yang telah ditetapkan oleh peraturan-peraturan.

Berdasarkan definisi birokrasi di atas, maka dapat dikatakan bahwa Birokrasi adalah merupakan lembaga pemerintah yang menjalankan tugas pelayanan pemerintahan yang baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Birokrasi pemerintahan dewasa ini, dimana para pejabat memainkan fungsi dan peran dengan menggunakan kekuasaan yaitu: jabatan, kewenangan dan legitimasi untuk mewujudkan pemerintahan yang efisien dan efektif, dengan objek pemerintahan masa kini.

Dengan konsepsi masyarakat modern menurut Weber birokrasi dipandang sebagai organisasi yang rasional, instrumen kekuasaan yang paling utama dan ideal dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang efisien dan efektif H.G Surie (1987), Albrow, (1989), Kartaswapoetra (1994), Osborne dan Gaebler (1995), Tjokrowinoto (2004), Thoha (2005), Abidin

(2006), Swiyanto (2006). Mereka mengarahkan analisisnya dengan birokrasi yang rasional dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas.

Kenyataan empirik meunjukkan bahwa konsep birokrasi yang dipergunakan di Indonesia mengalami kendala-kendala yang terdapat pada birokrasi administrasi publik, pelaksanaan pembangunan berlangsung demikian lamban atau men galami banyak kegagalan, karena para birokrat dan lembaga usaha swasta ataupun masyarakat sendiri dapat dikatakan masih terjangkiti penyakit inefisiensi, yang seharusnya mereka masing-masing memperoleh kebebasan untuk menyembuhkan penyakit tersebut dengan menyesuaikan diri dengan tata nilai baru administrasi publik yaitu pelayanan yang efisien kepada pelanggan. Dvorin Eugene P. & Simmons, Robert H. (2000:40), mengatakan bahwa birokrasi merupakan tempat penyimpanan suatu kepercayaan masyarakat umum yang khas dan unik bahkan meski birokrasi pemerintahan itu dipandang sebagai pejabat yang dapat diusap. Hal inilah Dvorin Eugene P. & Simmons, Robert H. (2000:40), meyebutkan sebagai penyakit sosial yang diberikan nama "*bureusis*". Sedangkan Warsito Utama (2006), meyebut penyakit birokrasi sebagai "*penyakit bureaunomia*". Penyakit ini mempengaruhi pelaksanaan teknis operasioanl pemerintahan, tetapi lebih berpengaruh pada derajat tingkat kebijakan pemerintah atau formulasi kebijakan pemerintah. Menurut beliau bureaunomia dilakukan oleh kekuatan politik praktis untuk juga mempengaruhi birokrasi pemerintahan di dalam melayani masyarakat. Bureaunomia menananmkan pengaruhnya di dalam birokrasi pemerintahan dengan mendudukkan orang-orang partai yang bukan birokrat profesional di dalam jajaran birokrasi atau memberikan previlege pada aparat birokrasi yang berafiliasi dengan kekuatan partainya. Oleh karena itu perlu dilakukan debiorotisasi untuk membebaskan penyakit inefisiensi tersebut.

Debirokratisasi menurut Kristiadi (1994:93), adalah "merupakan upaya untuk lebih mensesederhanakan prosedur yang dianggap berbelit-belit tersebut". Sedangkan G. Kartasapoetra (1994:6), mengatakan bahwa debiorakratisasi artinya mengubah dalam artian menyesuaikan, (1) prosedur yang biasanya harus ditempuh secara berliku-liku dan menyulitkan, yang umumnya melesukan kegairahan, kegiatan dan kadang-kadang mematkan kreativitas, menjadi prosedur yang tidak bertele-tele yang memberikan kemudahan-kemudahan, kegairahan, kegiatan dan menimbulkan krativitas-

kreativitas baru dari para insan pembangunan yang justru ingin melihat, meraksikan dan menikmati keberhasilan pembangunan, (2) Prosedur birokrasi yang pada umumnya memerlukan pembiayaan tinggi (*high cost*), menjadi prosedur yang mantap dan singkat (wajar) ditempuh sehingga lebih meingkatkan dalam pembiayaan (*low cost*), (3) Prosedur birokrasi yang bertele-tele yang sering menimbulkan stagnasi dalam arus barang, arus jasa, arus dokumen, di samping pula menimbulkan daya serap yang rendah dari aparatur dalam melaksanakan pembangunan, dengan dilaksanakan debirokratisasi kendala-kendala tersebut dapat segera disingkirkan, berubah menjadi tidak adanya stagnasi di atas sehingga penikmatan pembangunan dapat cepat terwujud dan dirasakan oleh segenap warga masyarakat, (4) Prosedur birokrasi bertele-tele akan memaku para birokratnya dibelakang meja tulisnya sehingga komunikasi mejadi sempit selain laporan yang akan diterima hanya dari sepihak (para petugas pengawasannya). Dengan dilakukannya debirokratisasi maka pimpinan instansi, pimpinan perkantoran, demikian pula anggota aparaturnya pengemban fungsi dan tugas-tugas tertentu akan turun ke bawah (masyarakat) untuk menyebarkan komunikasi serta melakukan pendekatan-pendekatan dengan masyarakat. Dengan demikian laporan tidak hanya diperoleh dari satu pihak melainkan dari dua pihak, sehingga pertimbangan-pertimbangan untuk mengambil suatu keputusan guna memperlancar pelaksanaan pembangunan dapat lebih cepat dan lebih mengena pada sasarannya.

## 2. Birokrasi Model Osborne

### Model Reinventing Government

Menurut David Osborn dan Ted Gaebler (2000), dalam bukunya yang berjudul "*reinventing Government*" terdapat sepuluh prinsip yang merupakan komponen paradigma baru administrasi publik atau birokrasi pemerintah yang memiliki semangat kewirausahaan yang disesuaikan dengan perkembangan lingkungan strategis yaitu: (1) *Steering rather than rowing*. Pemerintah berperan sebagai katalisator yang tidak melaksanakan sendiri pembangunan tapi cukup mengendalikan sumber-sumber yang ada di masyarakat. Dengan demikian pemerintah mengoptimalkan penggunaan dana dan daya sesuai dengan kepentingan publik. (2) *Empower communities to solve their own problems, rather than merely deliver services*. Pemerintah harus

memberdayakan masyarakat dalam pemberian pelayanannya. Organisasi-organisasi kemasyarakatan seperti koperasi, LSM, dan sebagainya perlu diajak untuk memecahkan permasalahannya sendiri seperti: masalah keamanan, kebersihan, kebutuhan sekolah, pemukiman murah dan lain-lain. (3) *Promote and encourage competition, rather than monopolis*. Pemerintah harus menciptakan persaingan maka sektor usaha swasta dan pemerintah bersaing dan *missions rather than rules*. Pemerintah harus melakukan aktivitas yang menekankan pada peraturan-peraturan. Setiap organisasi diberi kelonggaran untuk menghasilkan sesuai misinya. (5) *Result oriented by funding outcomes rather than outputs*. Pemerintah hendaknya berorientasi kepada kinerja yang baik. Instansi yang demikian harus diberi kesempatan yang lebih besar dibanding instansi yang kinerjanya kurang. (6) *Meet the needs of the customer rather those of bureaucracy*. Pemerintah harus mengutamakan pemenuhan kebutuhan masyarakat bukan kebutuhan birokrat. (7) *Concentrate on earning money rather just spending it*. Pemerintah harus memiliki aparat yang tahu cara tepat dengan menghasilkan uang untuk organisasinya, disamping pandai menghemat biaya. Dengan demikian para pegawainya akan terbiasa hidup hemat. (8) *Invest in preventing problems rather than curing crises*. Pemerintah yang antisipatif. Lebih baik mencegah kebakaran daripada memadamkan kebakaran. Lebih baik mencegah epidemic dari pada mengobati penyakit. Dengan demikian akan terjadi "mental swasta" dalam upaya aparat pemerintah. (9) *Decentralize outhority rather than build hierarki*. Diperlukan desentralisasi pemerintah dari berorientasi hirarki menjadi partisipatif dengan pengembangan kerjasama tim. Dengan demikian organisasi bawahan akan leluasa untuk berkreasi dari mengambil inisiatif yang diperlukan. (10) *Solve problem by influensincing market forces rather than by treating public programs*. Pemerintah harus memperhatikan kekuatan pasar. Pasokan didasarkan terhadap kebutuhan atau permintaan pasar. Pasokan didasarkan terhadap kebutuhan atau permintaan pasae dan bukan sebaliknya. Untuk itu kebijakan harus berdarakan kebutuhan pasar.

Pembaharuan administrasi publik atau birokrasi dengan semangat kewirausahaan atau *Reinventing Government* sebagaimana telah dijelaskan adalah bersifat wirausaha tetapi tidak menata strategi untuk menstransformasikan sistem dan organisasi birokratis menjadi sistem dan organisasi yang bersifat wirausaha.

### Model Banishing Bureaucracy

Penjelasan yang bersifat perspektif tentang bagaimana cara (strategi) menstarnformasi organisasi dan sistem birokrasi adalah "*Bainishing Bureaucracy*". Ada lima strategi mewirauahakan birokrasi menurut Osborn dan Plastrik (2000), sebagai berikut: (1) *Strategi inti* yaitu menata kembali secara jelas mengenai tujuan, peran, dan arah organisasi. (2) *Strategi konsekuensi* yakni strategi yang mendorong persaingan sehat guna meningkatkan motivasi dan kinerja pegawai melalui penerapan "reward and punishment" dengan memperhitungkan resiko ekonomi dan pemberian penghargaan. (3) *Strategi pelanggan* yaitu memusatkan perhatian untuk bertanggung jawab terhadap pelanggan. (4) *Strategi kendali* yaitu merubah lokasi dan bentuk kendali di dalam organisasi. Kendali dialihkan kepada lapisan organisasi paling bawah yaitu pelaksanaan atau masyarakat. (5) *Strategi budaya* yakni merubah budaya kerja organisasi yang terdiri dari unsur-unsur kebiasaan, emosi dan pshykologi sehingga pandangan masyarakat organisasi publik berubah.

Dalam beberapa tahun terakhir ini berkembang paradigma baru dalam administrasi publik antara lain pandangan yang mengarah pada suatu pembaharuan administrasi publik yang difokuskan untuk menghasilkan "*high quality public goods and services*". Pembaharuan menurut Osborn dan Plastrik (2000:16) adalah transformasi sistem dan organisasi pemerintah secara fundamental guna menciptakan peningkatan dramatis dalam efektivitas, efisiensi, dan kemampuan mereka untuk melakukan inovasi. Transformasi ini dicapai dengan mengubah tujuan, sistem insentif, pertanggungjawaban struktur kekuasaan dan sistem budaya dan organisasi pemerintah.

Selanjutnya Osborne dan Plastrik menjelaskan bahwa pembaharuan adalah penggantian sistem yang birokratis menjadi sistem yang bersifat wirausaha. Pembaharuan adalah menciptakan organisasi dan sistem pemerintah yang terus menerus berinovasi yang secara kontinu memperbaiki kualitas mereka tanpa menerus berinovasi yang secara kontinu memperbaiki kualitas mereka tanpa mendapat tekanan dari pihak luar. Pembaharuan adalah penciptaan sektor pemerintah yang mempunyai dorongan dari dalam untuk melakukan perbaikan. Pembaharuan tidak hanya memperbaiki efektifitasnya saat ini tetapi pembaharuan menciptakan organisasi-organisasi yang mampu memperbaiki efektifitasnya saat ini

tetapi pembaharuan menciptakan organisasi-organisasi yang mampu memperbaiki efektivitasnya dimasa mendatang, pada saat lingkungan mereka berubah. Dengan demikian dalam upaya pembaharuan administrasi publik diperlukan birokrasi pemerintah yang memiliki semangat kewirausahaan.

### 3. Struktur Birokrasi

Struktur adalah kerangka organisasi yang merupakan visualisasi dari tugas, fungsi, garis wewenang dan tanggung jawab, jabatan dan jumlah pejabat serta batas-batas formal dalam hal apa organisasi itu beroperasi. Gibson (1997:9), mengatakan bahwa struktur organisasi adalah pola formal mengelompokkan orang dan pekerjaan. Struktur organisasi berpengaruh terhadap perilaku individu dan kelompok yang mencakup suatu organisasi. Struktur organisasi juga merupakan variabel yang cukup penting. Konsep struktur mengacu pada cara bagaimana departemen atau unit diatur dalam suatu sistem, menggambarkan keterkaitan antara bagian-bagian dan cara pengaturan posisi dalam sistem. Dengan demikian manajemen menentukan struktur dengan mengikuti unit-unit atau departemen-departemen secara bersama-sama berdasarkan garis kewenangan, tanggungjawab, komunikasi, dan control.

Gordon dalam Ambar Teguh (2003:47). Ada tiga bentuk struktur organisasi yang cukup populer dan selama ini dipergunakan dalam organisasi publik yaitu: lini, lini dan staf, dan matriks. Bentuk lini adalah merupakan struktur yang paling simpel atau sederhana. Bentuk ini ditandai dengan garis hubungan yang bersifat vertikal antara setiap tingkatan organisasi.

Mintzberg (1983) menunjukkan lima struktur yang masing-masing cocok dengan kebutuhan-kebutuhan organisasi yang dominan, yaitu sebagai berikut: (1) Struktur Sederhana. Struktur ini dapat berlaku untuk organisasi yang baru saja didirikan dengan pola otoritas yang disentralkan di tangan manajer atau kelompok kecil pemilik; (2). Birokrasi mesin, struktur ini memiliki sejumlah gambaran organisasi birokrasi yang telah disebutkan sebelumnya dan mengasumsikan karakteristik sistem mekanistik organisasi, organisasi diterapkan secara luas dan lama beroperasi dalam lingkungan yang relatif stabil; (3). Birokrasi Profesional. Struktur ini membiarkan kesempatan menggunakan keahlian profesional dalam kondisi otonomi dan difrensiasi status yang kaku; (4). Adhokrasi, adalah suatu bentuk struktur

yang digunakan apabila diferensiasin horsonalnya tinggi, diferensiasi vertikalnya rendah, tingkat formalisasinya rendah, kebutuhan akan fleksibilitas dan responsivitas tinggi, serta pengambilan keputusan yang bersifat desentralistis; (5). Missioner. Struktur Missioner pada dasarnya mempertimbangkan betul-betul karena tidak cukupnya atau kurangnya gambaran mengenai organisasi formal.

Struktur birokrat tersebut diatas, secara umum dapat disimpulkan bahwa pemilahan struktur birokrasi sebaiknya berorientasi pada kebutuhan birokrasi publik yaitu berpedoman pada visi, misi, sasaran, tujuan, serta fungsi dan tugas yang dilaksanakan dalam konteks terciptanya birokrasi yang efektif dan efisien. Penempatan seseorang dalam struktur birokrasi harus didasarkan pada profesionalisme bukan didasarkan pada pertimbangan lain.

#### 4. Birokrasi Postmodern

Ada beberapa istilah yang seringkali ditumpangtindihkan terkait istilah "postmodern". Pertama, "posmodernitas", mengacu pada periode historis yang umumnya dilihat setelah era modern. Kemudian "posmodernisme" yang mengacu pada budaya (kesenian, film, arsitektur dan sebagainya) yang berbeda dari budaya moderen. Dan terakhir, "teori sosial posmoderen" mengacu pada cara berpikir yang berbeda dari teori sosial moderen. Oleh karena itu, paradigma posmoderen dalam konteks ini mengacu pada bentuk yang ketiga, yakni cara berpikir atau teori yang berbeda dengan teori moderen.

Pemikiran posmoderen berangkat dari keyakinan bahwa era moderen telah berakhir dan masyarakat mulai memasuki babak sejarah baru. Babak ini ditandai dengan perkembangan ekonomi yang berpusat pada informasi. Dalam konteks ini Alvin Toffler membagi perkembangan ekonomi masyarakat menjadi tiga gelombang besar. Pertama, *agricultural wave*, yakni pada masa tradisional. Kemudian *industrial wave*, pada masa moderen. Dan terakhir *information wave*, pada masa posmoderen.

Sedangkan dalam konteks cara berpikir, pemikir posmoderen berkeyakinan bahwa tidak ada jawaban rasional tunggal sebagai jawaban atas ragam masalah. Hal ini berangkat dari pengandaian bahwa kebenaran bersifat jamak. Kemudian kemunculan teori sosial posmoderen berbeda



dengan konsep teori sosial moderen. Teori sosial moderen mencari landasan universal, ahistoris dan rasional. Sedangkang posmoderen menolak landasan ini dan cenderung relativistik, historis dan menghargai pengetahuan lokal. Posmoderen beranggapan bahwa fondasi moderen seperti di atas memberikan hak istimewa kepada kelompok tertentu dan menurunkan derajat kelompok lain; Memberi kekuasaan pada kelompok tertentu dan tidak pada yang lain.

Cara berpikir itu kemudian merasuk dalam teori organisasi. Boje dan Dennehy (2000), menggambarkan bahwa organisasi posmoderen terdiri dari berbagai entitas yang beragam namun terhubungkan satu sama lain. Entitas-entitas tersebut mempunyai kemampuan untuk mengatur dan mengontrol dirinya sendiri melalui koordinasi yang bersifat polisentris.

Berbagai entitas itu diorganisasi dalam bentuk flat design. Pekerja sangat diberdayakan dan dilibatkan dalam pekerjaan. Informasi disebarluaskan dan menekankan pada continuous improvement. Hal ini merupakan beberapa karakter khas organisasi posmoderen yang mana berangkat dari logika penolakan terhadap pola relasi subyek-obyek khas moderen. Kemudian logika itu dibalik menjadi relasi subyek yang setara satu sama lain.

Untuk lebih mengenali paradigma posmoderen, akan lebih mudah jika dibandingkan dengan pandangan moderen. Perbandingan itu pada berbagai aspek organisasi yang menurut Phil Johnson (2007), sebagai berikut:

Aspect	Modern	Post modern
Mission goal	Short term profit goal	Long term profit goal
Strategies	Specialization	Diffusion
Functional alignment	Bureaucracy Hierarchy	Democracy Market
Coordination and control in organization	Disempowerment	Empowerment
Coordination and control around organization	Laissez faire	Industrial policy
Accountability and role relationship	Extra organization	Inter organization



Aspect	Modern	Post modern
Skill information	Inflexible	Flexible
Planning and communication	Short term technique	Long term technique
Reward or performance	Individualized	Collectivized
Leadership	Mistrust	Trust
Worker	Cost	Investment
Production capacity	Mass production	Flexible
Skill jobs	One man, one job and de-skilled jobs	Work teams, multi-skilled workers
Conflict management	Labor-management confrontation	Labor-management cooperation
Department	Division of departments	Flexible networks with permeable boundaries
Scalar chain	Tall is better	Flat is better
Cultural organization	Homogeneity is strength	Diversity is strength
Decision making	Top has voice & diversity is tolerated	Many-voices and diversity is an asset
Authority	Authority vested in superior	Authority delegated to leaders by teams.
Reward and punishment	Extrinsic rewards and punishments	Intrinsic, empowered, ownership over work process
Gender issue	Women paid 68% of men; minorities paid less	Women and minorities equally paid.
	Discourse is white male-based	Polyvocal/polylogic discourse
	White male career tracks.	Tracks for women and minorities.
Leadership approaches	Theory X or Y	Theory S (Servant Leadership)
	Centralized with many layers and rules.	Decentralized with few layers and wide spans.
	Boss centered.	People centered.
	Tell them what to do	Visionary
	Centralized control.	Decentralized control.

Aspect	Modern	Post modern
	End-of-line inspection.	Quality control is everyone's job.
	Micro surveillance.	Two-way surveillance.
	Red tape.	Cut red tape.
	Lots of procedures, rules, MBO & computers for surveillance.	Dump procedures.
	Train top of pyramid.	Train people.
	Measure result criteria.	Measure process criteria. Information is given to all.
	Hoard (not distributed) information.	Self-control.
	Fear-based controls.	

Sumber: Phil Johnson (2007)

### 6.3 RANGKUMAN

Birokrasi adalah merupakan struktur organisasi, yang biasanya ada di sektor pemerintahan, memiliki ruang lingkup tugas-tugas sangat luas serta memerlukan organisasi besar dengan sumber daya manusia yang besar pula jumlahnya.

Ada 10 prinsip dalam model Osborne berkaitan dengan birokrasi public, yaitu: (1) *Steering rather than rowing.* (2) *Empower communities to solve their own problems, rather than merely deliver services.* (3) *Promote and encourage competition, rather than monopolis.* (5) *Result oriented by funding outcomes rather than outputs.* (6) *Meet the needs of the customer rather those of bureaucracy.* (7) *Concentrate on earning money rather just spending it.* (8) *Invest in preventing problems rather than curing crises.* (9) *Decentralize outhority rather than build hierarki.* (10) *Solve problem by influensincing market forces rather than by treating public programs.* Ada lima strategi mewirusahaakan birokrasi menurut model Osborn dan Plastrik, sebagai berikut: (1) *Strategi inti.* (2) *Strategi konsekuensi.* (3) *Strategi pelanggan.* (4) *Strategi kendali.* (5) *Strategi budaya.* Dalam beberapa tahun terakhir ini berkembang paradigma baru dalam administrasi publik antara lain pandangan yang mengarah pada suatu pembaharuan administrasi publik yang difokuskan untuk menghasilkan "*high quality public goods and services*".

Struktur adalah kerangka organisasi yang merupakan visualisasi dari tugas, fungsi, garis wewenang dan tanggung jawab, jabatan dan jumlah pejabat serta batas-batas formal dalam hal apa organisasi itu beroperasi.

#### 6.4 LATIHAN

1. Apa definisi dan batasan birokrasi publik?
2. Berikan definisi birokrasi public, minimal 2 ahli!
3. Apa substansi penting dari model birokrasi ala Osborne?
4. Jelaskan 10 prinsip birokrasi yang ideal menurut Osborne!
5. Apa keterkaitan struktur birokrasi dengan fungsi pelayanan publik?

#### 6.5 PUSTAKA RUJUKAN

Thoha, Miftah. 2008. *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*. Jakarta. Kencana.  
Pasolong, Herbani. 2013. *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta.

#### 6.6 GLOSSARI

Kata atau kalimat	Arti atau penjelasan
<i>Bureaunomia</i>	Penyakit pada birokrasi yang berkaitan dengan pelaksanaan teknis operasioanl pemerintahan, dan lebih berpengaruh pada derajat tingkat kebijakan pemerintah atau formulasi kebijakan pemerintah.
<i>Bureausis</i>	Penyakit berupa penyuyapan pada birokrasi .



## BAB 7

# Dimensi Kebijakan Publik

### 7.1 PENDAHULUAN

Bab ketujuh akan membahas mengenai dimensi kebijakan publik. Bab ini menjadi kelanjutan dari dimensi-dimensi sebelumnya dan menjadi rujukan untuk memahami bab-bab berikutnya. Uraian bab ini berisi penjelasan batasan dan ruang lingkup kebijakan publik, pergeseran paradigma kebijakan publik, proses kebijakan public dan beberapa isu penting dalam kebijakan publik.

#### Kompetensi Dasar

Mampu memahami dimensi kebijakan publik sebagai salah satu dimensi penting dalam administrasi publik

#### Indikator

Setelah mempelajari bab ini, mahasiswa diharapkan dapat:

1. Menjelaskan batasan dan ruang lingkup kebijakan publik
2. Menjelaskan perubahan paradigma dan proses kebijakan publik
3. Menyimpulkan isu-isu terdepan dalam kebijakan public

#### Tujuan Pembelajaran

1. Mendapatkan pemahaman tentang dimensi kebijakan publik

## 7.2 PENYAJIAN MATERI

### 1. Batasan dan Ruang Lingkup Kebijakan Publik

#### Kebijakan

Perlu dibedakan istilah “kebijakan” dengan “kebijaksanaan” dalam kehidupan sehari-hari. Istilah yang pertama diatas menunjukkan adanya serangkaian alternatif yang siap dipilih berdasarkan prinsip-prinsip tertentu, sedangkan yang kedua berkenaan dengan suatu keputusan yang memperbolehkan sesuatu yang sebenarnya dilarang, atau sebaliknya, berdasarkan alasan-alasan tertentu seperti pertimbangan kemanusiaan, keadaan gawat, dsb. Disini dapat dilihat bahwa kebijaksanaan selalu mengandung makna melanggar segala sesuatu yang pernah ditetapkan karena alasan tertentu, sedang kebijakan merupakan suatu hasil analisis yang mendalam terhadap berbagai alternatif yang bermuara kepada keputusan tentang alternatif terbaik. Dengan melihat perbedaan pengertian tersebut maka diharapkan kedua istilah tersebut digunakan secara tepat sesuai dengan konteksnya.

Apa itu kebijakan atau *policy*. Kebijakan oleh Graycar dapat dipandang dari perspektif filosofis, produk, proses, dan kerangka kerja (Donovan dan Jackson, 1991:14). Sebagai suatu konsep “filosofis”, kebijakan dipandang sebagai serangkaian prinsip, atau kondisi yang diinginkan; sebagai suatu “produk”, kebijakan diartikan sebagai serangkaian kesimpulan atau rekomendasi; sebagai suatu “proses” kebijakan menunjuk pada cara dimana melalui cara tersebut suatu organisasi dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya yaitu program dan mekanisme dalam mencapai produknya; dan sebagai suatu “kerangka kerja”, kebijakan merupakan suatu proses tawar menawar dan negosiasi untuk merumuskan isu-isu dan metode implementasinya. Donovan dan Jackson (1991 :15) juga mengutip pendapat Tropman dengan membeberkan elemen-elemen kebijakan organisasi yang meliputi kebijakan sebagai suatu ide yang disajikan secara tertulis, yang diratifikasi oleh otoritas formal, sebagai tuntunan atau pegangan kegiatan, dan sebagai hasil dari suatu proses pengelolaan kebijakan.

Hogwood dan Gunn (Turner & Hulme, 1997 :59) pernah membeberkan serangkaian definisi atau pengertian tentang kebijakan(policy) yang menunjukkan makna yang berbeda-beda. Policy dapat diartikan sebagai

“label bagi suatu bidang kegiatan” seperti kebijakan ekonomi, kebijakan industri, kebijakan ketertiban dan hukum; dapat juga diartikan sebagai suatu “ekspresi tentang tujuan umum atau kondisi yang diinginkan”, seperti menciptakan pekerjaan sebanyak mungkin, mempromosi demokratisasi melalui desentralisasi, atau membasmi akar kemiskinan; kebijakan atau policy juga dapat diartikan sebagai usulan atau “proposal khusus” seperti melakukan devaluasi nilai uang sebesar 10% atau memberikan pendidikan dasar secara gratis; kebijakan juga bisa dilihat sebagai “keputusan pemerintah” seperti keputusan presiden; juga dapat dilihat sebagai “otorisasi formal” seperti ketetapan parlemen; bisa juga didefinisikan sebagai “program” seperti program kesehatan wanita; sebagai *output* misalnya jumlah lahan yang didistribusikan dalam program “land reform”; sebagai *outcome* seperti income petani yang meningkat sebagai akibat dari program *land reform*, bisa juga diartikan sebagai “teori” atau *model* misalnya apabila insentif ditingkatkan maka output akan bertambah; dan juga sebagai “proses” seperti penetapan tujuan, pembuatan keputusan untuk implementasi dan evaluasi. Turner dan Hulme (1996) melihat *policy* sebagai proses yang meliputi proses pembuatan kebijakan dan implementasi kebijakan (*policy making and policy implementation*). Mungkin lebih populer kalau dikatakan bahwa kebijakan merupakan suatu keputusan (Shafritz dan Russell, 1997) dan sifatnya hirarkis mulai dari tingkat yang paling tinggi sampai pada paling bawah (street level). Biasanya konsep ini dikaitkan dengan pemecahan masalah. Michael C. Lemay (2002:11) melihat policy sebagai *a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem*. Dalam hal ini, suatu kebijakan dibuat sebagai reaksi terhadap masalah yang muncul.

### Kebijakan Publik

Dalam berbagai literatur terdapat begitu banyak variasi definisi “kebijakan publik” atau *public policy* dan terkesan tidak seragam dan seringkali membingungkan para mahasiswanya yang mempelajarinya. Hal ini biasa dalam setiap disiplin, karena cara pandang atau perspektif yang dipakai oleh berbagai penulis sering variatif, sebagaimana terdapat dalam definisi “*policy*” diatas. Meski demikian secara umum suatu kebijakan publik adalah kebijakan yang dikembangkan oleh lembaga pemerintah atau pejabat pemerintah (Lemay, 2002:11). Berikut ini akan diberikan beberapa contoh definisi yang berbeda-beda.

Menurut buku Kamus Administrasi Publik (Chandler dan Plano, 1988: 107) *public policy* adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Bahkan, Chandler dan Plano juga beranggapan bahwa kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang kontinum oleh pemerintah demi kepentingan orang-orang yang tidak berdaya dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pemerintahan. Disini dapat dilihat bahwa kebijakan tidak semata dilihat sebagai pemanfaatan strategis dari sumberdaya tetapi juga memiliki dimensi moral yang sangat mendalam bahkan sangat menentukan (Donahue, 2003).

Sedangkan Shafritz dan Russell (1997: 47) memberikan definisi kebijakan publik yang paling mudah diingat dan mungkin paling praktis yaitu *wha eevera government decides to do or not to do*. Kedua pengarang tersebut menyatakan bahwa apa yang dilakukan ini merupakan respons terhadap suatu isu politik.

Selanjutnya, Peterson (2003:1030) berpendapat bahwa kebijakan publik secara umum dilihat sebagai aksi pemerintah dalam menghadapi masalah, dengan mengarahkan perhatian terhadap "siapa mendapat apa, kapan dan bagaimana". Ia mengutip definisi kebijakan publik yang dikemukakan James Anderson yaitu: *a relatively stable, purposive course of action followed by an actor or set of factors in dealing with a problem or matter of concern*. Ia juga mengutip pendapat B.G.Peters sebagai *the sum of government activities, whether acting directly or through agents, as it has an influence on the lives of citizen* (hal.1030).

Pada umumnya, bentuk kebijakan dapat dibedakan atas (1) bentuk *regulatory* yaitu mengatur perilaku orang, (2) bentuk *redistributive* yaitu mendistribusikan kembali kekayaan yang ada, atau mengambil kekayaan dari yang kaya lalu memberikannya kepada yang miskin, (3) bentuk *distributive* yaitu melakukan distribusi atau memberikan akses yang sama terhadap sumberdaya tertentu, dan (4) bentuk *constituent* yaitu yang ditujukan untuk melindungi negara. Masing-masing bentuk ini dapat dipahami dari tujuan dan target suatu program atau proyek sebagai wujud kongkret atau terjemahan dari suatu kebijakan. Dan program atau proyek tersebut merupakan wujud nyata dari pelaksanaan bentuk-bentuk kebijakan di atas.



Sedangkan menurut J.Q.Wilson, sebagaimana dikutip Peterson(2003), tipe kebijakan terdiri atas *majoritarian, client, entrepreneurial, dan interest group*. Tipe *majoritarian* cenderung mendistribusikan biaya sekaligus mendistribusikan manfaat. Contoh yang nyata adalah masyarakat umum membayar biaya *social security* dan kemudian begitu banyak masyarakat pensiun yang menerimanya. Tipe *entrepreneurial* cenderung mengkonsentrasikan atau membebani biaya pada sekelompok orang saja, tetapi kegunaan atau benefit dinikmati secara luas. Contoh nyata adalah industri mobil yang diwajibkan pemerintah untuk membiayai atau menginvestasikan modalnya pada keselamatan dan hasilnya dirasakan oleh publik atau masyarakat luas. Tipe *client* membebani masyarakat luas melalui subsidi, yang kemudian dinikmati oleh segelintir orang saja. Misalnya masyarakat luas membayar pajak dan digunakan untuk mensubsidi bisnis pertanian yang hanya dinikmati segelintir orang saja. Dan tipe *interest group* mengupayakan biaya dan hasil atau manfaat pada kelompok tertentu saja, seperti kompetisi atau pertarungan antara dua kelompok dimana yang satu diuntungkan yang lain dikalahkan.

Selanjutnya yang ikut dalam perdebatan teori implementasi dua sarjana asal Inggris, Susan Barrett dan Colin Fudge (1981a) (1981b) (1981c). Mereka mengkritik model top-down yang dianggapnya mendepolitisasi hubungan antara kebijakan-action. Pandangan mereka menitik beratkan bahwa proses politik terus terjadi dalam seluruh implementasi, dan oleh karena itu sulit, menurut mereka, membuat jarak antara pembuatan kebijakan dan implementasi dalam muatan politisnya. Konsekuensi logis dari pandangan demikian, mereka menganjurkan model bottom-up.

Namun Barrett dan Fudge berpendapat implemtasi bukanlah ihwal yang dikompromiskan dengan para policy-maker pasca implementasi tersebut diselenggarakan, karena bagi mereka hal demikian justru merupakan kebijakan yang gagal. Nalar Barrett dan Fudge yaitu mendahulukan performance daripada conformance (keseuaian), jadi dalam pandangan mereka para implementor memiliki nilai lebih untuk mengedepankan prestasi terlebih dahulu.

Lipsky membahas dalam karya seminalnya yang terbit pertama kali Tahun 1980 tentang peranan penting dari birokrat tingkat jalanan karena mereka diposisikan antara warga dan negara. Negara berharap untuk

"healthy balance between provision of public services and a reasonable burden of public expenditures" (Lipsky, 2010: 12). Warga berharap untuk perlakuan yang adil dan efektif oleh pemerintah melalui mereka.

Seperti yang dicatat Lipsky perlunya partisipasi klien dalam pengambilan keputusan lembaga, maka negara tidak bisa menjadi menara gading dalam menyusun suatu kebijakan publik, harus melihat juga pada best practices di lapangan. Lipsky (2010:211) menjelaskan, "*this is not likely to occur in this society of protected interests unless this social and political movement brings the priority of more humane service provision to the forefront of concern*".

Gagasan Lipsky ini memang bukan tanpa kritik, misalnya kritik ditunjukkan pada Lipsky yang dinilai tidak menentukan solusi dan hanya melakukan diagnostik sosial yang sibuk pada ujungnya, tapi tidak menentukan agenda sarana yang realistis (Mollenkopf: 1980) (Borowski: 1980). Dalam proses produksi pengetahuan saling silang kritik demikian merupakan ihwal yang wajar guna semakin menambah khazanah pengetahuan, khususnya dalam konteks ilmu kebijakan publik. Kontribusi Lipsky ini tetap berhasil menginformasikan realitas birokrat street level yang dapat digunakan untuk mengenali birokrasi dari dulu, setidaknya pada era 80'an sampai saat ini.

## 2. Pergeseran Paradigma Kebijakan Publik

Dalam literatur kebijakan publik, terdapat lima paradigma yang sangat populer (Bobrow dan Dryzek, 1987) yaitu *paradigma welfare economics, public choice, social structure, information processing, dan political philosophy*. Masing-masing paradigma ini ternyata memberikan kontribusi yang sangat berguna bagi perumusan suatu kebijakan publik.

Paradigma *welfare economics* mengajarkan bahwa dalam memilih suatu alternatif kebijakan kita harus terlebih dahulu menghitung ruginya dilihat dari sisi atau nilai-nilai ekonomis. Paradigma *public choice* menyarankan agar dalam memilih alternatif kebijakan, keputusan publik atau lembaga yang mengatasnamakan atau mewakili publik harus diutamakan. Paradigma *social structure* memberikan arahan bahwa dalam memilih alternatif harus memperhitungkan kepentingan dari berbagai lapisan masyarakat yang ada, termasuk apa yang dapat dinikmati mereka atau sebaliknya dampak yang menimpa mereka. Paradigma *information processing* menyarankan agar dalam

memilih suatu alternatif kebijakan, informasi dan data yang dibutuhkan harus diteliti tingkat kualitasnya dan diproses serta dianalisis secara benar dan disimpulkan secara tepat. Dan paradigma *filsafat politik* mengingatkan bahwa dalam memilih alternatif kebijakan perlu diperhitungkan nilai moral yang berlaku-apakah nilai-nilai moral tertentu dipromosi atau dilanggar ketika suatu alternatif kebijakan dipilih.

Untuk negara-negara sedang berkembang terdapat dua paradigma yang populer yaitu *society-centered models* dan *state centered models* (Turner dan Hulme, 1997: 64-70). Dalam paradigma pertama terdapat 3 model kebijakan yaitu *social class analysis*, *pluralism*, dan *public choice*. Sedangkan pada paradigma *state centered model* terdiri atas *rational actor*, *bureaucratic politics* dan *state interest*.

Dalam model *social class analysis*, kebijakan bisa dilihat sebagai suatu bentuk perwujudan dari usaha kelas yang dominan (kaum borjuis) dalam mempertahankan dan melindungi kepentingannya terhadap kelas-kelas bawah atau kaum lemah. Karena itu, harus dicari suatu bentuk kebijakan yang membela kepentingan kaum lemah dan melindungi mereka dari tekanan kelas yang dominan.

Dalam model *pluralism*, kebijakan lebih dilihat sebagai suatu hasil konflik, tawar menawar, dan pembentukan koalisi diantara berbagai kelompok masyarakat seperti kelompok bisnis, asosiasi profesi, serikat kerja, kelompok konsumen, institusi agama, dan dsb. Yang diorganisir untuk melindungi atau memenuhi kepentingan anggotanya. Negara dalam konteks ini bertindak sebagai "arbiter" yang menjalankan fungsi wasit atau perantara.

Dalam model *public choice* kelompok-kelompok masyarakat sebagaimana disebutkan dalam model *pluralism* diatas sangat "concerned" atau peduli dengan kepentingannya sehingga mencari akses untuk menggunakan sumberdaya publik. Dalam memenuhi kepentingan tersebut, mereka bertindak sebagai konsumen yang menuntut melalui suatu bentuk kebijakan, agar keinginan dan aspirasi mereka lebih diperhatikan, pelayanan publik yang lebih efisien, dan memanfaatkan peluang pasar yang ada.

Sebagai salah satu bentuk *state centered models*, model *rational actors* beranggapan bahwa para aktor (apakah perorangan, pemerintah, lembaga)

berperilaku sebagai pemilih yang rasional terhadap alternatif-alternatif kebijakan yang tersedia. Dalam memilih yang terbaik ini diasumsikan bahwa mereka memiliki waktu dan sumberdaya yang cukup serta pengetahuan yang lengkap. Ini merupakan salah satu kelemahannya karena dalam kenyataan asumsi seperti ini sering tidak dapat dipenuhi secara memuaskan. Dalam model *bureaucratic politic*, struktur suatu negara dipandang sebagai suatu arena dimana para elit petinggi negara melakukan manuver politik dalam rangka memenangkan keinginan atau kepentingannya. Karena itu kebijakan merupakan suatu bentuk kegiatan politik petinggi-petinggi negara dimana mereka melakukan koalisi, tawar-menawar, kompromi, kooptasi, merahasiakan informasi dan menyusun strategi dalam rangka memenuhi kepentingan pribadi atau lembaganya.

### 3. Proses Kebijakan Publik

Proses kebijakan publik berkenaan dengan proses membuat pilihan-pilihan kebijakan lengkap dengan tahapan-tahapannya, yang secara teoritis dilandasi oleh berbagai faktor atau pertimbangan, dan nampak dalam model-model kebijakan public (Hill, 2005). Pertimbangan berkenaan dengan *who gets what, when, how*-suatu ungkapan H. Lasswell ditahun 1936 dan sangat populer sampai saat ini, mewarnai keputusan atau output dalam proses kebijakan. Dari sini muncul banyak teori tentang siapa atau pihak mana saja yang berpengaruh sebagaimana diungkapkan dalam berbagai perspektif seperti elitist, pluralist, strukturalis, institusionalis, policy network, policy community, dan dsb. (Hill, 2005).

Dalam rangka memecahkan masalah ada beberapa tahap penting antara lain (Dunn, 2004), penetapan agenda kebijakan (*agenda setting*), formulasi kebijakan (*policy formulation*), adopsi kebijakan (*policy adoption*), implementasi kebijakan (*policy implementation*), dan penilaian kebijakan (*policy assesment*). Pada tahap penetapan agenda kebijakan, ditentukan apa yang menjadi masalah publik yang perlu dipecahkan. Hakekat permasalahan ditentukan melalui suatu prosedur yang seringkali dikenal dengan nama *problem structuring*.

Pada tahap formulasi kebijakan, para analis mengidentifikasi kemungkinan kebijakan yang dapat digunakan dalam memecahkan masalah. Untuk itu diperlukan suatu prosedur yang disebut *forecasting*.

Dimana konsekuensi dari masing-masing kemungkinan kebijakan dapat diungkapkan. Adopsi kebijakan merupakan tahap berikutnya, dimana ditentukan pilihan kebijakan melalui dukungan para administrator dan legislatif. Tahap ini ditentukan setelah melalui suatu proses rekomendasi.

Implementasi kebijakan merupakan suatu tahap dimana kebijakan yang telah diadopsi tersebut dilaksanakan oleh unit-unit administratif tertentu dengan memobilisasikan dana dan sumberdaya yang ada. Pada tahap ini, proses monitoring dilakukan.

Dan tahap terakhir adalah tahap penilaian kebijakan dimana berbagai unit yang telah ditentukan melakukan penilaian tentang apakah semua proses implementasi telah sesuai dengan apa yang telah ditentukan atau tidak. Dalam tahap tersebut proses evaluasi diterapkan.

Adapun juga model *policy making process* yang diungkapkan oleh Shafritz dan Russell (1997:54) yang terdiri atas (1) agenda setting dimana isu-isu kebijakan diidentifikasi, (2) keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan kebijakan, (3) implementasi, (4) evaluasi program dan analisis dampak; dan (5) feedback, yaitu memutuskan untuk merevisi atau menghentikan. Proses ini menyerupai suatu siklus.

#### 4. Beberapa Isu Penting Dalam Kebijakan Publik

##### Isu Etika Kebijakan

Isu generik yang sering dipersoalkan berkenaan dengan etika dalam kebijakan publik. Semua tahapan proses pembuatan keputusan cenderung berhubungan dengan masalah etika. Salah satu yang paling populer adalah menyangkut tahap seleksi alternatif kebijakan. Seringkali timbul konflik antar kriteria-kriteria yang digunakan sehingga memberikan peluang untuk melakukan manipulasi. Disamping itu, sering kali terjadi kesulitan teknis dalam menghimpun data atau informasi. Disamping itu, keputusan kelompok seringkali dianggap lebih baik (etis) daripada keputusan individu karena lebih bersifat demokratis, dan tidak selalu merupakan refleksi dari kepentingan individu. Karena itu, disarankan agar keputusan hendaknya diserahkan kepada beberapa *decision makers* saja agar dapat memperoleh keputusan yang *transitive*. Tetapi dengan memberikan keleluasaan kepada beberapa *decision makers* akan memberi peluang untuk berkembangnya *decision makers* yang otoriter dan semaunya.

### Isu Reformasi Kebijakan Publik

Dewasa ini muncul ajakan untuk menerapkan reformasi dalam proses kebijakan publik baik menyangkut doktrin *Reinventing government* / NPM maupun *New Public Service* (NPS). Ajaran *Reinventing government* (Gaebler dan Osborne, 1993) yang disarikan dalam 10 prinsip pokok (seperti pemerintah yang bersifat kataliti, memberdayakan masyarakat, mendorong semangat kompetisi, berorientasi pada misi, mementingkan hasil dan bukan cara, mengutamakan kepentingan pelanggan, berjiwa wirausaha, selalu berupaya dalam mencegah masalah atau bersikap antisipatif, cenderung sentralistis, dan berorientasi pada pasar) disarankan untuk diperhatikan dalam kebijakan publik. Kehadiran prinsip-prinsip ini membawa implikasi bahwa kebijakan-kebijakan publik dimasa mendatang harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut.

Disamping itu, dengan munculnya paradigma *The New Public Service* (Denhardt & Denhardt, 2003), kebijakan publik yang selama ini telah diarahkan kepada tuntutan *reinventing* atau *New Public Management* sudah harus dilakukan agar kebijakan publik dapat lebih memunculkan semangat demokrasi dan berpihak kepada masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam *sharing* pendapat, dialog bebas, penekanan pada kepentingan publik dan prinsip-prinsip demokrasi, harus mewarnai kebijakan publik.

### Isu Partisipasi Dalam Kebijakan Publik

Partisipasi harus menjadi bagian yang tak terpisahkan dari proses pemerintahan. secara logis memberi pengaruh positif terhadap kinerja / pencapaian hasil dan kepuasan. Partisipasi juga penting dalam rangka membangun *public trust* (Wang & Wart, 2007). Ketika masyarakat diberi kesempatan untuk berpartisipasi maka mereka merasa bahwa pemerintah tidak menipu mereka, pemerintah dekat dengan mereka, pemerintah dapat dipercaya. Sementara itu, kepentingan mereka mendapatkan perhatian dalam kesempatan itu karena mereka diberi keleluasaan untuk menyampaikan berbagai pendapat, keluhan. Sayangnya sering muncul dilema karena adanya upaya pemerintah untuk menghindari atau meniadakan partisipasi dengan alasan makan waktu (*time consuming*), mahal biayanya (*costly*), bikin masalah atau menimbulkan permusuhan terhadap pemerintah (*creating more hostility toward government*), dan bagi masyarakat juga malas karena:

makan waktu dan mendapat banyak tantangan dari berbagai kelompok kepentingan yang saling bertentangan (Irvin & Stansburry, 2004).

Ada lima kondisi yang menentukan keberhasilan partisipasi (Ventris, 2001) yaitu (1) *Community*; (2) *Political complexity*; (3) *Political economy*; (4) *Accountability*; (5) Tidak ada praktek kooptasi.

### Isu kualitas, efektivitas, dan kapasitas kebijakan

Di Indonesia, terdapat beberapa isu penting yang berkaitan dengan dimensi kebijakan, yaitu isu tentang kualitas, efektivitas, dan kapasitas kebijakan. Suatu kebijakan dapat diketahui melalui parameter penting seperti proses, isi, dan konteks atau suasana, dimana kebijakan itu dihasilkan atau dirumuskan. Dilihat dari segi proses, suatu kebijakan dapat dikatakan berkualitas kalau kebijakan tersebut diproses dengan data dan informasi yang akurat, menggunakan metode dan teknik yang sesuai, mengikuti tahapan-tahapan yang rasional, dan melibatkan para ahli dan masyarakat yang berkepentingan atau stakeholders. Dilihat dari segi isi, suatu kebijakan dapat dikatakan berkualitas apabila kebijakan tersebut merupakan alternatif atau jalan keluar terbaik dalam rangka memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Sedangkan dilihat dari konteks maka suatu kebijakan dapat dikatakan berkualitas apabila kebijakan tersebut dirumuskan dalam suasana yang benar-benar bebas dari rekayasa, bebas dari tekanan atau paksaan pihak-pihak yang berpengaruh.

Faktor yang tidak kalah penting juga dalam menentukan efektivitas kebijakan adalah rendahnya keterlibatan para stakeholders dan masyarakat. Di beberapa daerah di Indonesia, tingkat partisipasi masyarakat nampak masih rendah. Hal ini mungkin disebabkan kurangnya kesadaran untuk berpartisipasi secara langsung, atau mungkin juga mereka tidak memiliki akses untuk berpartisipasi.

### Isu Kepalsuan Kebijakan

Isu terakhir yang kurang diperhatikan dan barangkali perlu terus dipertimbangkan dimasa mendatang adalah menghitung kerugian atau ketidak bergunaan dari kebijakan-kebijakan yang ada. Dengan kata lain isu tentang kepalsuan kebijakan karena perumus kebijakan memiliki motif khusus yaitu menggantikan kepentingan publik kedalam kepentingan



pribadi, kelompok, atau jabatan. Motif menggunakan keuangan negara dengan tidak memperdulikan kegunaan riilnya bagi kepentingan publik patut mendapatkan perhatian karena sangat merugikan keuangan negara dan mencelakakan kehidupan masyarakat sendiri. Mungkin hanya sekitar 40 sampai 50 persen usulan program atau proyek yang benar-benar responsif dan dipersiapkan secara matang implementasinya dan dijalankan secara berhati-hati. Sedangkan yang lainnya, barangkali perlu hanyalah *kamuflase*, atau bukan yang diprioritaskan. Ke depan hal ini sulit berubah karena adanya dominasi penggunaan anggaran oleh para eksekutif yang masih memiliki kebiasaan *kamuflase*. Isu yang sering dilontarkan adalah bahwa lebih besar proporsi anggaran yang digunakan untuk kepentingan birokrasi daripada kepentingan publik.

### 7.3 RANGKUMAN

Kebijakan adalah produk, proses, dan kerangka kerja. Sedangkan kebijakan public adalah dibedakan atas (1) bentuk *regulatory* yaitu mengatur perilaku orang, (2) bentuk *redistributive* yaitu mendistribusikan kembali kekayaan yang ada, atau mengambil kekayaan dari yang kaya lalu memberikannya kepada yang miskin, (3) bentuk *distributive* yaitu melakukan distribusi atau memberikan akses yang sama terhadap sumberdaya tertentu, dan (4) bentuk *constituent* yaitu yang ditujukan untuk melindungi negara.

Lima paradigma kebijakan public, yaitu *paradigma welfare economics*, *public choice*, *social structure*, *information processing*, dan *political philosophy*

Proses kebijakan public, dalam rangka memecahkan masalah ada beberapa tahap penting antara lain penetapan agenda kebijakan (*agenda setting*), formulasi kebijakan (*policy formulation*), adopsi kebijakan (*policy adoption*), implementasi kebijakan (*policy implementation*), dan penilaian kebijakan (*policy assesment*).

Beberapa Isu isu dalam kebijakan public meliputi: isu etika, isu reformasi, isu partisipasi, isu kualitas, efektivitas, dan kapasitas kebijakan, dan isu kepalsuan kebijakan.



## 7.4 LATIHAN

1. Apa definisi kebijakan dan kebijakan public
2. Kebijakan sebagai regulatory memiliki makna apa?
3. Deskripsikan pergeseran paradigma kebijakan public.
4. Jelaskan proses-proses dalam kebijakan public
5. Gambarkan beberapa isu-isu penting dalam kebijakan public.
6. Mengapa kepalsuan kebijakan menjadi titik perhatian kehilangan anggaran dalam penyusunan kebijakan.

## 7.5 PUSTAKA RUJUKAN

- Denhardt, Janet dan Denhardt, Robert. 2013. *Pelayanan Publik Baru: Dari Manajemen Steering Ke Serving*. Yogyakarta. Kreasi Wacana.
- Keban, Yeremis. 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publi: Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta. Gava Media.
- Parson, Wayne. 2006. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan*. Kencana. Jakarta
- Suprayogi S, Yogi. 2011. *Administrasi Publik: Konsep dan Perkembangan Ilmu di Indonesia*. Yogyakarta. Graha Ilmu

## 7.6 GLOSSARI

Kata atau kalimat	Arti atau penjelasan
<i>Public Trust</i>	Kepercayaan masyarakat bahwa kebijakan publik yang diberikan ke masyarakat adalah baik dan berguna
<i>Policy Maker</i>	Pembuat kebijakan, dimana yang utama adalah aktor pemerintah.
<i>Kamufalse</i>	Pura-pura memihak kepentingan masyarakat, namun sesungguhnya kebijakan yang dirumuskan dan diimplementasikan bukan prioritas



## BAB 8

# Dimensi Organisasi (Struktur) Publik

## 8.1 PENDAHULUAN

Bab kedelapan akan membahas mengenai dimensi struktur organisasi publik. Bab ini menjadi kelanjutan dari dimensi-dimensi sebelumnya dan menjadi rujukan untuk memahami bab-bab berikutnya. Uraian bab ini berisi penjelasan batasan dan ruang lingkup organisasi publik, perubahan paradigma, desain organisasi dan beberapa isu penting dalam dimensi organisasi publik.

### Kompetensi Dasar

Mampu memahami dimensi organisasi publik sebagai salah satu dimensi penting dalam administrasi publik

### Indikator

Setelah mempelajari bab ini, mahasiswa diharapkan dapat:

1. Menjelaskan batasan dan ruang lingkup organisasi publik
2. Menjelaskan perubahan paradigma organisasi publik
3. Menyimpulkan desain organisasi dan isu-isu terdepan dalam organisasi publik

### Tujuan Pembelajaran

1. Mendapatkan pemahaman tentang dimensi organisasi publik

## 8.2 PENYAJIAN MATERI

### 1. Batasan dan Ruang Lingkup Organisasi Publik

Dimensi struktur organisasi berkenaan dengan siapa yang harus mengimplementasikan atau mengerjakan apa yang telah diputuskan. *Aspek pertama* yang harus diatur adalah pembagian unit kerja termasuk tugas, fungsi dan tanggung jawab dalam bekerja, baik secara vertikal maupun horizontal. Pertanyaan-pertanyaan mendasar yang sering muncul adalah apakah tepat differensi vertikal (jarak dari unit paling bawah ke unit paling atas) dan differensi horisontal (jumlah dan jenis unit ke samping) telah sesuai dengan besarnya beban kerja dan kompleksitas pekerjaan yang harus ditangani. *Aspek kedua* yang tidak kalah penting adalah apakah pihak yang mengerjakan pekerjaan tersebut mampu atau memiliki kompetensi yang memadai dalam mengerjakannya. Dan *aspek ketiga* adalah apakah ada keseimbangan antara otoritas dalam mengerjakan suatu tugas, dengan kemampuan dalam mengerjakan tugas tersebut.

Di dalam literatur tentang organisasi terdapat berbagai definisi organisasi dengan rumusan yang bervariasi. Rumusan-rumusan ini dibangun berdasarkan cara pandang atau interest yang dianut para ahli. Dwight Waldo yang tertarik dengan struktur mendefinisikan organisasi sebagai struktur otoritas dan hubungan personal dalam suatu system administrasi, sementara Chester Bernard yang cenderung melihat organisasi sebagai suatu system, mendefinisikannya sebagai suatu sistem aktivitas yang terkoordinasikan secara sadar, atau system kekuatan dua orang atau lebih, dan Philip Selznick mendefinisikannya sebagai suatu ekspresi struktural dari kegiatan rasional (Harmon & Mayer, 1986: 18 dalam Keban, 2008:126).

Setelah mempelajari berbagai pendapat, Gareth Morgan (Robbins, 1990:10-11 dalam Keban 2008, 126) menyatakan bahwa organisasi dapat didefinisikan secara bervariasi, yaitu sebagai: 1) Suatu kumpulan orang yang ingin mencapai tujuan secara rasional, 2) Suatu koalisi dari konstituen yang berkuasa dimana mereka menggunakan kekuasaannya untuk mengontrol distribusi sumberdaya dalam organisasi, 3) Suatu sistem terbuka dimana terjadi sistem transformasi input-output dengan lingkungan, 4) Sistem yang menghasilkan pemaknaan tertentu, dimana tujuan diciptakan secara simbolik dan dipelihara oleh manajemen, 5) Sistem pasangan yang independen,

dimana unit-unit yang berada di dalamnya dapat memiliki tujuan yang berbeda atau konflik, 6) Suatu system politik, dimana konstituen internal berusaha mengontrol proses pembuatan keputusan dalam memantapkan posisinya, 7) Suatu alat untuk mendominasi, 8) Suatu unit yang memproses informasi baik secara horizontal maupun secara vertikal melalui suatu hirarki struktural, 9) Suatu penjara psikis, dimana para anggotanya selalu ditekan / dihambat kebebasannya oleh organisasi misalnya dengan menetapkan pembagian kerja, standard kerja, pembentukan unit dan divisi, 10) Suatu kontrak social dimana terdapat serangkaian kesepakatan yang tidak tertulis dan para anggotanya harus berperilaku sedemikian rupa sehingga mendapatkan kompensasi.

Perlu diingat dari batasan diatas bahwa organisasi merupakan kumpulan orang-orang dengan dituntun oleh suatu nilai yang disepakati bersama. Karena itu, suatu organisasi sering diberi nama "sistem social" dimana orang-orang yang berada didalamnya harus taat terhadap berbagai norma yang telah disepakati agar nilai yang dikejar bersama (tujuan) dapat tercapai. Dan dalam kenyataannya, sistim sosial ini bisa dirasakan oleh para pegawai atau birokrat yang bekerja dalam suatu instansi pemerintah. Ketika mereka masih berada di rumah tempat tinggal mereka, mereka merasakan adanya kebebasan, tetapi ketika mereka datang ke kantor mereka nampak lebih berhati-hati bahkan ada yang merasa takut atau "stress". Di kantor, mereka selalu waspada jangan sampai bertindak dan berperilaku bertentangan dengan harapan organisasi. Struktur yang berlaku memberikan mereka rambu-rambu otoritas yang harus mereka taati. Bila mereka melanggar, ancaman dan sangsi struktural telah siap untuk diberlakukan. Karena itu, kebebasan pegawai dan aparat dalam suatu organisasi termasuk organisasi pemerintah sangat dibatasi oleh kehadiran struktur.

Dalam beberapa literatur sering dibahas tentang implikasi dari kehadiran struktur terhadap perilaku dan perkembangan manusia. Bahkan secara lebih radikal, sering dikatakan bahwa perjuangan hidup manusia di dunia adalah perjuangan untuk bebas dari struktur yang mengikat dan menindasnya. Hal ini dapat diamati dari kehidupan aparat pemerintah dimana mereka sering mengalami tekanan structural dari aparat pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya. Bahkan di beberapa tempat atau instansi, hal ini dinilai sudah sampai pada tahap mengancam dan mengeksploitasi

struktur yang lebih rendah. Begitu besar pengaruh struktur tersebut terhadap kehidupan aparat pemerintah maka dapat dikatakan bahwa sikap dan perilaku yang muncul adalah "sikap" dan "perilaku struktural". Sikap dan perilaku ini kemudian begitu menyatu dalam kehidupan aparat sehari-hari, sehingga kehidupan mereka seolah-olah hanya untuk memenuhi kehendak penjabat-penjabat yang lebih tinggi eselon atau kedudukannya. "Mencari muka" dan menyenangkan atasan akhirnya menjadi tujuan utama para bawahan, dan bukan berupaya mencapai tujuan organisasi.

Dalam membenahi struktur perlu diperhatikan keterkaitannya dengan lingkungan. Suatu struktur yang dibuat tidak untuk diperlakukan pada segala jaman. Struktur bersifat terbuka, artinya bila keadaan dan perkembangan masyarakat berubah maka struktur tersebut harus disesuaikan atau diadaptasikan. Karena itu, upaya untuk menilai ketepatan suatu struktur dari waktu ke waktu merupakan upaya yang sangat bernilai demi perbaikan kinerja organisasi sekaligus anggotanya,

Begitu pentingnya struktur organisasi maka teori organisasi sering kali dilihat sebagai suatu disiplin yang mempelajari struktur dan desain organisasi, baik dalam aspek deskripsi maupun preskripsi. Tujuan dan teori tersebut tidak lain yaitu mengetahui bagaimana sebenarnya struktur itu dibuat, bagaimana dampaknya terhadap kinerja organisasi, dan memberikan saran bagaimana organisasi-organisasi tersebut dapat memperbaiki strukturnya untuk meningkatkan efektivitas organisasi.

## 2. Perubahan Paradigma Organisasi Publik

Di dalam teori organisasi, terdapat beberapa pola atau "*blueprint*" yang berkembang (Limeric dan Cunnington, 1993 dalam Keban, 2008: 129), mulai dari paradigm klasik (*first blueprint*), paradigm human (*second blueprint*), paradigm sistem (*third blueprint*), dan paradigm kolaborasi (*fourth blueprint*).

Dalam "*blueprint pertama*" kita mengenal nama besar Adam Smith, Henry Fayol, F. Taylor, L.Urwick dan L.Gullick, H.L.Gantt, dsb. Mereka merancang suatu organisasi yang berorientasi kepada efisiensi tinggi dengan mengajukan sistim otoritas dan kendali yang sangat hirarkis dengan rentang kendali yang sangat sempit. Prinsip-prinsip spesialisasi, sentralisasi dan formalisasi sangat ditekankan disini. Aliran ini telah dikritik arena memperlakukan anggota organisasi bukan sebagai manusia (kurang

manusiawi) tetapi sebagai mesin. Organisasi dilihat sebagai suatu proses *mechanistic*. Kreativitas, inisiatif, dan partisipasi para anggota organisasi tidak dihargai sama sekali. Disini diasumsikan bahwa manusia hanyalah makhluk ekonomis yang kalau dipenuhi kebutuhan ekonomisnya maka ia akan puas dan akan mengikuti apa saja yang diperintahkan kepadanya. Manajer yang dibutuhkan disini adalah manajer yang dianggap tahu segalanya, tegas dan berani dalam menerapkan sanksi termasuk ancaman, dan bersifat otoriter.

Dalam "*blueprint kedua*", dapat dilihat adanya pergeseran pandangan tentang manusia dalam organisasi. Manusia telah dilihat sebagai makhluk *social* yang dapat membentuk sendiri kelompok-kelompok informal sesuai dengan keinginannya, dan ingin bekerja pada kondisi kerja yang menyenangkan. Dengan demikian, peranan kelompok informal atau kebutuhan *social*, dan kondisi lingkungan kerja merupakan faktor penting dalam bekerja, bahkan lebih penting dari manajemen itu sendiri. Pola organisasi seperti ini dapat dilihat dari karya E.Mayo dengan eksperimen di Hawthorne tahun 1930an. Dalam pola ini dapat ditemukan bahwa asumsi-asumsi yang berlaku sebelumnya adalah keliru, yaitu bahwa kepentingan anggota organisasi adalah sama dengan kepentingan manajemen, dan manusia tidak dapat lagi dilihat sebagai individu yang independen tetapi memiliki kelompok atau kolektivitas. Disini manusia harus dilihat sebagai "*social man*" sehingga faktor human mendapat perhatian utama.

Dalam "*blueprint ketiga*", organisasi dilihat sebagai suatu sistem, dimana diasumsikan bahwa didalamnya terdapat unsur-unsur: 1) Saling ketergantungan (*interpedency*) dengan lingkungan yaitu mempengaruhi dan dipengaruhi oleh lingkungan, 2) Keterbukaan (*openness*), yang memberi reaksi kepada segala sesuatu yang datang dari lingkungan; 3) Keseluruhan (*holism*) dimana organisasi menjadi bagian dari keseluruhan lingkungan; 4) Sifat rasionalitas dan obyektif, dan 5) Kelompok kerja yang kohesif.

Dalam *blueprint* ini dipersonalkan dua sistem organisasi yang dikenal dengan *mechanistic system* dan *organic system*. Yang pertama lebih melihat struktur organisasi yang formal dan cenderung hirarkis, dengan kendali yang sangat terpusat, mementingkan hubungan kendali antara satu orang diatas dengan satu orang dibawah, terikat oleh kontrak psikologis dengan atasan dan bukan oleh nilai-nilai atau norma-norma yang ada, dan penekanan

yang berlebihan pada spesialisasi karena mencoba meningkatkan efisiensi. Struktur seperti ini biasanya diberlakukan secara khusus untuk mengejar efisiensi dan mencoba memanfaatkan resources sebaik mungkin, karena menghadapi situasi yang labil. Disini organisasi dilihat sebagai suatu yang tertutup terhadap lingkungannya (*closed-system*).

Sementara itu, sistem yang kedua yaitu bersifat organic lebih menitik beratkan perhatian pada orang dan bukan tugas, mencoba mengurangi peranan hirarki, memiliki struktur kelompok yang bersifat fleksibel, dan selalu mengutamakan nilai dan norma yang disetujui bersama, dan menekankan control diri dan saling menyesuaikan diri. Sistem seperti ini sebaiknya diterapkan pada kondisi yang selalu berubah-ubah atau yang bersifat dinamis. Dalam sistem seperti ini organisasi harus memiliki tingkat *responsiveness* yang tinggi. Organisasi harus cepat tanggap terhadap berbagai perubahan yang cepat yang dihadapinya dalam bentuk kebijakan-kebijakan dan aksi-aksi yang tepat.

Dan organisasi tersebut juga harus memiliki tingkat *adaptability* yang tinggi, yaitu kemampuan untuk menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan. Disini organisasi dilihat sebagai suatu obyek yang selalu berinteraksi dengan lingkungannya (*open-system*) sebagaimana dibahas dalam teori karya-karya Likert, Johnson, Kast, Rosenzweig. Akan tetapi kemudian, paradig ini disempurnakan oleh Lawrence dan Lorch ditahun 1967 melalui teori *contingency* yaitu bahwa organisasi terdiri atas sub-sistem yang dapat bersifat organic, atau bersifat *mechanic* tergantung kepada lingkungan yang mereka hadapi. Pada tahun 1970an organisasi disarankan untuk lebih bersifat adaptif dan efisien, dan membutuhkan struktur yang bersifat "matrix" atau campuran antara struktur garis lurus dengan matriks. Wujud dari matriks tersebut dapat dilihat pada peran penting dari team (the *premacny of team*).

Muncul "*blueprint keempat*" atau paradig baru yang mengarahkan perhatiannya kepada realitas dan kebutuhan pada akhir decade abad keduapuluh. Karya K.E.Weick dan J.D.Orton pada tahun 1990an tentang *loosely coupled organizations* dimana organisasi-organisasi hendaknya membentuk di dalamnya pasangan-pasangan unit kerja (*loose coupling within organization*) dan membentuk pasangan kerja dengan organisasi lain (*loose coupling between organization*) yang responsive antara satu dengan yang



lain, dan saling *kolaboratif*. Jadi *loose coupling* baik didalam maupun antara organisasi merupakan pusat perhatian utama dari paradig baru. Atau tema sentral dari paradig baru adalah pembenahan hubungan di dalam organisasi dan pengembangan network dengan organisasi lain.

Dua faktor penting yang berpengaruh terhadap struktur organisasi adalah *configuration* dan *contingency*. Yang pertama menunjukkan bahwa suatu struktur yang dibentuk bukan dalam suatu lingkungan yang vakum atau terisolasi tetapi berhubungan dengan variable-variabel strategis dan budaya yang ada dalam sistem atau lingkungan. Dan yang kedua yaitu *contingency* menunjukkan bahwa organisasi dengan konfigurasi yang berbeda akan memiliki karakteristik kinerja yang berbeda pula.

Dalam konteks struktur organisasi, organisasi dalam paradig terbaru ini merupakan organisasi yang bebas dari kontrol hirarkis yang paternalistik. Jadi, struktur organisasi dalam paradig baru ini bersifat begitu datar atau flat dengan rentang kendali yang begitu besar sehingga mereka yang berada didalamnya bisa merasa bebas dari kendali staff organisasi. Konsekuensinya, mereka dituntut untuk terus mengendalikan dirinya dalam bekerja. Disamping struktur flat, organisasi yang baru diharapkan memberikan tekanan pada pentingnya peranan-peranan yang berhubungan dengan organisasi lainnya, membangun sistim komunikasi yang terbuka dan horizontal, dan mengembangkan teknologi kendali network yang murah.

Disamping itu, didalam paradig ini suatu organisasi dituntut memiliki individu-individu yang kolaboratif. Mereka bekerja sama dengan orang atau pihak lain berdasarkan atas prinsip kebebasan atau kemerdekaan. Mereka ingin berfungsi sebagai mitra dengan pihak-pihak lain. Dengan demikian dalam bingkai baru tersebut ditekankan sifat saling tergantung *self-managed* dan *voluntary* (bersifat sukarela). Dalam paradig ini mereka yang telah "*empowered*" akan memberdayakan pihak yang belum berdaya agar bergabung dengan mereka membentuk kekuatan yang lebih besar.

Perubahan paradig dalam organisasi dapat juga dilihat dari kacamata yang lain, yaitu yang diwarnai oleh paradig biroklasi dan oleh post biroklasi. Dalam kenyataannya perkembangan organisasi dan manajemen pemerintahan paling banyak dipengaruhi oleh teori manajemen

klasik khususnya “birokrasi” karya Max Weber yang hidup pada tahun 1864-1920. Max Weber mengusulkan suatu model organisasi bagi organisasi yang besar dan complex yang dilihatnya sebagai bentuk yang paling efisien. Bentuk ini sebenarnya masih bersifat *hypothetical*, not factual, artinya bentuk ini harus dilihat sebagai suatu tipe ideal, yang dalam kenyataannya belum tentu berjalan demikian. Apa yang disampaikan ini kemudian dikenal dengan nama prinsip-prinsip birokrasi. Banyak kritikan yang dilontarkan kepada pemikiran weber tetapi ada juga yang tidak menyrtujuinya (Robbins, 1990: 308-328). Kritikan yang dilontarkan antara lain bahwa prinsip biroklasi hanya dapat berjalan pada organisasi yang besar dan kompleks, pada situasi yang stabil, dan memiliki cirri-ciri yang kurang menguntungkan antara lain kaku, mekanistik, dehumanis, biaya control yang tinggi, cenderung melupakan tujuan akhir, cenderung melanggengkan diri dan membentuk “tembok: yang kuat untuk tetap bertahan, sulit melakukan koordinasi dan komunikasi, ketaatan yang “buta” pada aturan, regulasi dan prosedur, sulit memuaskan keinginan atau aspirasi para pegawainya, gagal memanfaatkan potensi sumberdaya manusia dari para pegawainya, yang kemudian semuanya menimbulkan dampak negatif seperti rasa terasing atau teralienasi, pemupukan kekuasaan, ketidakpuasan pihak-pihak yang seharusnya dilayani, penggeseran tujuan yang sebenarnya yaitu dari “cara” justru malah menjadi “tujuan”, dan timbulnya gejala *bureaupathetic behavior* seperti perilaku yang selalu bergantung pada atu mengutamakan aturan.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa birokrasi merupakan suatu bentuk organisasi yang dilematis artinya dalam kondisi tertentu ia tidak dibutuhkan tetapi ketika kondisi berubah menjadi kompleks dan luas ia mulai dibutuhkan. Dengan kata lain, menolak birokrasi atau menerimanya selalu mengandung risiko. Dengan demikian semuanya tergantung kepada bagaimana manusia melakukan penyesuaian berdasarkan perubahan situasi yang dialaminya. Weber sendiri juga tidak pernah mengtakan bahwa bentuk organisasi yang dianggapnya ideal itu bukannya berlaku pada segala zaman.

Harus diakui bahwa prinsi-prinsip ini meskipun dirancang di jaman dulu tetapi masih relevan sampai sekarang, bahkan masih diberlakukan sebagai bentuk yang paling ideal bagi organisasi yang besar dan kompleks. Kini bentuk tersebut banyak dikritik sebagai bentuk yang kurang sesuai dengan perkembangan jaman. Meskipun demikian harus diakui bahwa

masih sulit untuk mencari sesuatu bentuk baru yang lebih tepat sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan organisasi public pada saat ini.

Sementara terjadi perubahan sebagaimana digambarkan diatas, Gaebler dan Osborne (1992), dan Osborne dan Plastrik (1997) mengungkapkan terjadinya pergeseran paradigam dari birokrasi Weber ke paradigma baru yaitu *reinventing government*, atau dalam bahasanya Barzeslay (1993) disebut paradigma "*post-bureaucratic*". Di dalam paradigma baru tersebut dikatakan bahwa hambatan stuktural atau birokratis selama ini telah terjadi dan telah membawa berbagai dampak negative dalam organisasi publik. Para pegawai atau bawahan dalam organisasi publik Nampak sush berkreasi dan berinisiatif, sulit belajar untuk mencapai perkembangan atau peningkatan kepribadian yang lebih tinggi, dan selalu mengalami stress.

Dalam paradigma baru ini, struktur yang selama ini dianggap sebagai alat kontrol atau kendali birokrasi atau organisasi public harus mengikuti prinsip *the control strategy* yaitu memindahkan otoritas dan kendali dari atas atau dari pusat ke pemberdayaan para pegawai atau bawahan (*employee empowerment*), organisasi local (*organizational empowerment*), dan masyarakat (*community empowerment*).

Dalam konteks pemberdayaan pegawai, diharapkan control hirarkis dalam organisasi dialihkan ke tangan para pegawai yang berhadapan langsung dengan pelayanan terhadap masyarakat (*front-line employees*). Untuk konteks pemberdayaan organisasi local, hendaknya kontrol aturan atau kontrol administrative dari tingkat pusat dikurangi agar mereka memiliki keleluasaan untuk mengendalikan dirinya dalam bekerja dan mengembangkan kemampuan organisasinya. Dan dalam konteks pemberdayaan masyarakat diharapkan agar dominasi kekuasaan birokrasi dalam mengontrol kepentingan kelompok-kelompok masyarakat selama ini dikurangi, dan lebih memberikan dan melibatkan masyarakat dalam pengambilan keputusan tentang penentuan masa depannya.

### 3. Desain Organisasi dan Beberapa Isu Penting dalam Organisasi Publik

#### Desain Organisasi

Desain organisasi adalah suatu proses yang berkenaan dengan bagaimana aktivitas-aktivitas organisasi distrukturkan atau dituangkan dalam suatu bentuk struktur, dengan tujuan membantu manajer untuk

dapat mencapai tujuan secara efisien dan efektif (Chung & Mengginson, 1981:422). Yang dikembangkan dalam desain organisasi adalah hirarki dari tujuan organisasi (hubungan antara tujuan dengan cara), konsep pembagian kerja, dan sistim koordinasi dan kontrol.

Sedangkan struktur organisasi yang menunjukkan pola interaksi antara anggota organisasi, dapat dibedakan atas bentuk: Birokratis atau mekanistik, Linking-pin, Proyek, Matriks.

*Bentuk birokratik atau mekanistik* memiliki karakteristik sebagai berikut: 1) Ada pembagian departementasi fungsional, 2) Fungsi lini dan staff, 3) Hirarki otoritas, 4) Rentang kendali, 5) Bentuk datar atau piramidal/tinggi, 5) Berlaku aturan yang birokratis. Di dalam struktur tersebut pimpinan tertinggi (kepala) dibantu oleh staff (kotak yang berada di samping), dan membawahi beberapa bagian, dan tiap bagian membawahi sub bagian. Bentuk ini merupakan bentuk struktur yang paling umum dan akan menjadi sangat efektif apabila lingkungannya bersifat statis. Apabila lingkungan berubah-ubah atau tidak menentu, maka organisasi bentuk ini akan tidak efektif mencapai tujuan organisasi. Bentuk ini tentu saja memiliki kelemahan dan kelebihan. Yang jelas, kelemahannya adalah dalam merespons pengaruh yang datang dari luar atau lingkungan. Demikian pula karena adanya departementasi, hirarki dan bentuk yang pyramidal, maka bentuk ini jelas menghambat efesiensi. Beberapa yang pernah diamati sebagai hasil dari bentuk ini adalah aturan seringkali justru sebagai tujuan, sementara orang dipaksa untuk selalu mengikuti aturan yang ada, keputusan menjadi begitu rutin sehingga sulit melakukan alternative perubahan, dan hubungan menjadi begitu "impersonal" sehingga organisasi hanya dilihat sebagai wadah yang mengamankan struktur yang hirarkis formal. Kelebihannya adalah adanya spesialisasi, tugas pokok, garis komando yang jelas, tegas, mudah dipahami. Karena alasan tersebut maka desain ini banyak digunakan khususnya dalam organisasi besardan kompleks.

*Bentuk linking-pin*, dibuat untuk memungkinkan anggota organisasi berpartisipasi pada semua tingkatan. Struktur yang bersifat overlapping ini bertujuan untuk mencapai integrasi yang optimal dari kebutuhan organisasi dan para anggotanya. Juga sering digunakan sebagai metode yang paling efektif untuk melakukan koordinasi dan kerjasama antar kelompok. Untuk mensukseskan tujuan organisasi maka seorang manajer harus

menggunakan tiga prinsip utama yaitu prinsip hubungan yang bersifat supportif, penggunaan kelompok pengambilan keputusan, dan penciptaan tujuan dengan kinerja yang tinggi.

*Bentuk struktur proyek*, sangat bersifat fleksibel dan tidak permanen. Struktur ini bertahan selama dibutuhkan saja. Agar penyesuaian terhadap lingkungan dapat dilakukan secara cepat maka kelompok-kelompok kerja diorganisir berdasarkan proyek atau produk dan memberikan ruang untuk boleh mengambil keputusan yang bersifat rutin. Desain struktur ini nampaknya paling mampu melakukan penyesuaian dengan lingkungan yang kompleks. Desain ini mampu mengurangi kompleksitas lingkungan sampai pada level yang dapat dikelola, juga memungkinkan para spesialis fungsional berinteraksi, berpartisipasi. Akan tetapi desain ini bisa menciptakan rasa tidak aman, gelisah, dan tidak pasti pada para anggotanya karena tidak memperlakukan mereka secara permanent.

*Bentuk struktur matriks*, setiap individu akan diberi otoritas dan tanggung jawab proyek, tetapi tetap dalam divisinya (menjalankan fungsinya sebagaimana terdapat dalam divisinya). Setelah selesai program atau proyek, masing-masing mereka kembali ke fungsinya dalam divisinya. Struktur ini didesain untuk memfasilitasi aliran informasi dalam kelompok proyek dan produk, dan antara kelompok proyek dan produk dengan bagian fungsional. Struktur matriks biasanya terdapat dalam organisasi-organisasi yang beroperasi dalam suatu lingkungan yang dinamis dan kompleks. Bentuk ini memberi keleluasaan proses informasi antara organisasi dan lingkungan secara tepat waktu.

Bentuk matrik memiliki beberapa kelebihan yaitu: (1) mempromosi adaptabilitas dan fleksibilitas dalam struktur organisasi; (2) memfasilitasi para manajer untuk bekerja lebih efektif; dan (3) memberikan manajer kesempatan untuk promosi melalui dua jalur. Akan tetapi struktur ini juga memiliki kekurangan yaitu (1) hubungan yang kompleks dalam struktur sering membingungkan individu dan kelompok kerja, bahkan dapat mendatangkan konflik; (2) sering terjadi kompetisi yang tidak sehat antara manajer yang potensial menciptakan instabilitas; dan (3) banyak waktu dan sumber daya dibutuhkan untuk mengembangkan organisasi dengan struktur ini, seperti *training interpersonal*, kepemimpinan, proses kelompok, dan konflik resolusi

### Isu-Isu Penting dalam Organisasi Publik

Ada beberapa isu penting berkaitan dengan dimensi organisasi public:

- 1). Isu Merebaknya Gejala Parkinson  
Isu pertama menyangkut gejala "Parkinson" di setiap organisasi public sangat populer. Seorang pejabat terus mengangkat jumlah bawahannya meskipun beban kerja relatif tetap, sebagai perwujudan kekuasaannya. Di Indonesia, gejala ini dapat di amati ketika para pejabat melakukan hal-hal yang mengarah pada kolusi dan nepotisme. Artinya, mekipun beban kerja diorganisasi publik relative tetap, seorang pejabat terus memasukan anggota keluarga, handai-taulan, teman dekat, atau orang lain, sebagai hasil persekongkolan. Kebiasaan atau budaya dari beberapa etnis di Indonesia nampaknya masih kental, dimana kakak yang lebih tua bertanggung jawab untuk mencarikan pekerjaan adik-adiknya, atau orang-orang dari suku atau klannya harus di utamakan. Hal ini tentunya yang berkaitan dengan bidang fungsionalnya kepada manajer. Dan para manajer proses harus mengkoordinasikan dan bekerja sama dengan manajer fungsional untuk mempertahankan proses yang sukses dan efisien yang memuaskan kebutuhan para pelanggan.
- 2). Isu Kompetensi  
Isu dimana menempatkan orang tidak pada tempatnya, tidak sesuai kompetensi/spesialisasinya. Penyebabnya bisa karena tidak ada yang memiliki kompetensi itu, atau didasari like and dislike.
- 3). Isu Penentuan Posisi dan Jabatan  
Penentuan posisi dan jabatan seringkali tidak didasarkan atas kebutuhan riil, tetapi atas pertimbangan berapa orang atau siapa saja yang harus diberi perhatian khusus. yang terjadi muncul tumpang tindih nama posisi/jabatan. Padahal idealnya haruslah didasarkan pada tugas pokok, dan tugas pokok harus didasarkan pada tujuan organisasi, yang selanjutnya didasari oleh misi dan visi organisasi.
- 4). Isu Penentuan Struktur  
Bentuk struktur kadang bersifat politis, kepentingan bukan kebutuhan riil. Bentuk struktur bukan dibuat bergantung pada kemauan dan kekuasaan seseorang, tetapi pada kebutuhan nyata, dan bentuk struktur itu harus mengikuti organisasi dan dinamika lingkungan.

### 8.3 RANGKUMAN

Dimensi organisasi (struktur) publik berkenaan dengan siapa yang harus mengimplementasikan atau mengerjakan apa yang telah diputuskan. Kemudian dalam membenahi struktur perlu diperhatikan keterkaitannya dengan lingkungan. Suatu struktur yang dibuat tidak untuk diperlakukan pada segala jaman. Struktur haruslah bersifat terbuka, artinya bila keadaan dan perkembangan masyarakat berubah maka struktur tersebut harus disesuaikan atau diadaptasikan. Karena itu, upaya untuk menilai ketepatan suatu struktur dari waktu ke waktu merupakan upaya yang sangat bernilai demi perbaikan kinerja organisasi sekaligus anggotanya.

Pergeseran paradigma dimensi organisasi (struktur) public, memiliki beberapa pola atau "*blueprint*" yang berkembang, mulai dari paradigm klasik (*first blueprint*), paradigm human (*second blueprint*), paradigm sistem (*third blueprint*), dan paradigm kolaborasi (*fourth blueprint*).

Desain organisasi adalah suatu proses yang berkenaan dengan bagaimana aktivitas-aktivitas organisasi distrukturkan atau dituangkan dalam suatu bentuk struktur, dengan tujuan membantu manajer untuk dapat mencapai tujuan secara efisien dan efektif. Yang dikembangkan dalam desain organisasi adalah hirarki dari tujuan organisasi (hubungan antara tujuan dengan cara), konsep pembagian kerja, dan sistim koordinasi dan kontrol. Sedangkan struktur organisasi yang menunjukkan pola interaksi antara anggota organisasi, dapat dibedakan atas bentuk: Birokratis atau mekanistik, Linking-pin, Proyek, Matriks.

Ada beberapa isu penting berkaitan dengan dimensi organisasi public, yaitu: Isu Merebaknya Gejala Parkinson, Isu Kompetensi, Isu Penentuan Posisi dan Jabatan, Isu Penentuan Struktur

### 8.4 LATIHAN

1. Deskripsikan konsepsi organisasi (struktur) public, dimana keterkaitannya dengan administrasi publik.
2. Apa kemanfaatan dari struktur organisasi.
3. Gambarkan pergeseran paradigma organisasi (struktur) public.
4. Apa titik tekan utama dari masing-masing paradigma organisasi (struktur) public.

5. Gambarkan kondisi yang cocok untuk masing-masing desain organisasi.
6. Apa yang dimaksud dengan gejala Parkinson dalam dimensi organisasi (struktur) public.

## 8.5 PUSTAKA RUJUKAN

Keban, Yeremis. 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publi: Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta. Gava Media.

Suprayogi S, Yogi. 2011. *Administrasi Publik: Konsep dan Perkembangan Ilmu di Indonesia*. Yogyakarta. Graha Ilmu

## 8.6 GLOSSARI

Kata atau kalimat	Arti atau penjelasan
<i>Kolaboratif Individu</i>	Kerjasama individu dalam organisasi untuk ketercapaian tujuan organisasi
<i>Hypothetical</i>	Dugaan bahwa tujuan organisasi melalui birokrasi akan tercapai, namun nyatanya belum tentu demikian
<i>Not Factual</i>	Tidak berdasar, dimana penciptaan struktur tidak didasari kebutuhan riil, namun kepentingan politis.



## BAB 9

# Dimensi Organisasi (Struktur) Publik

### 9.1 PENDAHULUAN

Bab kesembilan akan membahas mengenai dimensi manajemen publik. Bab ini menjadi kelanjutan dari dimensi-dimensi sebelumnya dan menjadi rujukan untuk memahami bab-bab berikutnya. Uraian bab ini berisi penjelasan tentang batasan dan ruang lingkup manajemen public, pergeseran paradigma manajemen public, fungsi-fungsi manajemen, beberapa isu penting dalam manajemen publik

#### Kompetensi Dasar

Mampu memahami dimensi manajemen public sebagai dimensi penting dalam administrasi publik

#### Indikator

Setelah mempelajari bab ini, mahasiswa diharapkan dapat:

1. Menjelaskan batasan, ruang lingkup dan fungsi manajemen publik
2. Menjelaskan perubahan dan pergeseran paradigma manajemen public
3. Menyimpulkan manajemen public dalam konteks beberapa isu penting

#### Tujuan Pembelajaran

1. Mendapatkan pemahaman tentang dimensi manajemen publik

## 9.2 PENYAJIAN MATERI

### 1. Batasan, Ruang Lingkup dan Fungsi Manajemen Publik

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. Dimensi ini menekankan implementasi berupa penerapan model, teori, metode, teknik, serta cara mencapai tujuan secara efisien dan efektif. Suatu kebijakan betapapun baiknya tetapi dalam pelaksanaannya kurang ditunjang dengan metode dan teknik implementasi yang memadai, maka kebijakan tersebut tidak akan sukses. Hal ini tentu akan meningkatkan kekecewaan publik, dan kepercayaan kepada manajemen pemerintah akan merosot.

Dimensi manajemen terus mendapatkan perhatian dari hari ke hari karena ada keinginan untuk melihat keterandalan dari prinsip-prinsip yang dianut, khususnya dalam menghasilkan kinerja yang diinginkan. Dimensi tersebut juga mendapatkan perhatian karena ada keterkaitan untuk melihat apakah metode dan teknik manajemen yang digunakan dapat diterapkan di dalam konteks atau lingkungan yang berbeda. Dan apakah dimensi ini berpengaruh dan dipengaruhi oleh dimensi-dimensi administrasi publik yang lain.

Istilah "manajemen" diartikan secara variatif oleh para ahli, tergantung latar belakang pendidikan, pengalaman, atau perspektif yang dianut. Menurut Shafritz dan Russel (dalam Keban, 2008:93) manajemen berkenaan dengan orang yang bertanggungjawab menjalankan suatu organisasi, dan proses menjalankan organisasi itu sendiri yaitu pemanfaatan sumberdaya (seperti orang dalam mesin) untuk mencapai tujuan organisasi. Definisi ini tidak hanya menunjukkan proses mencapai 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 ketrampilan (skills), dan sebagai serangkaian tugas. Meminjam pendapat Boyatzis, kedua pengarang ini mengemukakan empat klaster kompetensi yang ada dalam manajemen yaitu (1) klaster manajemen tujuan

dan aksi (2) klaster pengarahan terhadap bawahan (3) klaster manajemen sumberdaya manusia, dan (4) klaster kepemimpinan.

Sementara itu, terdapat tipe manajemen khusus yang disebut sebagai "manajemen public", yaitu manajemen instansi pemerintah. Overman (dalam Keban, 2008: 93) mengemukakan bahwa manajemen public bukanlah *scientific management*, meskipun sangat dipengaruhi olehnya. Manajemen public bukan *policy analysis*, bukan juga "administrasi publik baru", atau kerangka yang lebih baru. Akan tetapi, manajemen public merefleksikan tekanan-tekanan antara orientasi *rational-instrumental* pada satu pihak dan orientasi politik di pihak lain. Manajemen public adalah suatu studi interdisipliner dari aspek-aspek umum organisasi, dan merupakan gabungan antara fungsi management seperti *planning*, *organizing*, dan *controlling* di satu sisi, dengan sumberdaya manusia, keuangan, fisik, informasi, dan politik di sisi lain.

Berdasarkan pendapat Overman tersebut, Ott, Hyde, dan Shafirtz (dalam Keban, 2008: 93) mengemukakan bahwa manajemen public (*public management*) dan kebijakan public (*public policy*) merupakan dua bidang administrasi publik yang tumpang-tindih. Tapi untuk membedakan keduanya secara jelas maka dikemukakan bahwa *public policy* merefleksikan sistim otak dan syaraf, sementara *public management* merepresentasikan sistim jantung dan sirkulasi dalam tubuh manusia. Dengan kata lain, manajemen public merupakan proses menggerakkan sumberdaya manusia dan non manusia sesuai "perintah" kebijakan public.

J. Steven Ott, Albert C. Hyde, dan Jay M. Shafritz (1991) berpendapat bahwa dalam tahun 1990a, manajemen public mengalami masa transisi dengan beberapa isu terpenting yang akan sangat menantang, yaitu: (1) Privatisasi sebagai suatu alternative bagi pemerintah dalam memberikan pelayanan public, (2) Rasionalitas dan aktuntabilitas, (3) Perencanaan dan control, (4) Keuangan dan pengangguran, dan (5) Produktivitas sumberdaya manusia. Isu-isu ini telah menantang lembaga pendidikan dan pelatihan yang mengajarkan manajemen public atau administrasi publik untuk menghasilkan calon manajer public professional yang kualitas tinggi, dan penataan sistim manajemen yang lebih baik. Pengembangan manajemen public di masa mendatang, menurut The National Commission on Public Service di Amerika Serikat (Ott, Hyde, dan Shafritz, 1991: 428-429) perlu memperhatikan beberapa hal yaitu: (1) Perlu mengidentifikasi

secara jelas peran para pelayan public dalam proses yang demokratis, sekaligus standart etika dan kinerja yang tinggi dari para pejabat kunci; (2) Perlu fleksibilitas dalam menata organisasi, termasuk kebebasan mempekerjakan dan memecat pegawai yang harus diberikan kepada para pejabat departemen dan pimpinan instansi; (3) Pengangkatan atau penunjukkan pejabat oleh presiden harus dikurangi, dan lebih diberikan ruang untuk pengembangan karier professional; dan (4) Pemerintah harus melakukan investasi lebih besar di bidang pendidikan dan pelatihan eksekutif dan manajemen.

## 2. Perubahan dan Pergeseran Paradigma Manajemen Publik

Perkembangan manajemen paling tidak dipengaruhi oleh tiga pandangan yaitu manajemen normative, manajemen deskriptif, dan manajemen public. Manajemen normatif menggambarkan apa yang sebaiknya dilakukan oleh seorang manajer dalam proses manajemen, sedangkan manajemen deskriptif menggambarkan apa yang senyatanya dilakukan oleh manajer ketika menjalankan tugasnya (Chung & Meggions, 1981 dalam Keban, 2008:94). Kedua pandangan ini tidak menentukan locus yang pasti, karena itu manajemen yang dimaksudkan adalah manajemen yang nberlaku umum. Sedangkan pandangan manajemen public menggambarkan apa yang sebaiknya dilakukan (normatif) dan yang senyatanya (deskriptif) harus dilakukan oleh para manajer public di instansi pemerintah.

### a. Manajemen Normatif

Pendekatan melihat management sebagai suatu proses penyelesaian tugas atau pencapaian tujuan. Efektivitas dari proses tersebut diukur dari apakah kegiatan-kegiatan organisasi direncanakan, diorganisir, dikordinasikan, dan dikontrol secara lebih efisien. Manajemen normatif sejak pembentukannya lebih bersifat *profit oriented* atau *business-oriented* dan arena itu dianggap tidak cocok dengan ideology administrasi publik yang lebih berorientasi kepada *public service*. Aliran manajemen normative mudah dikenal melalui rumusan fungsi fungsi manajemen bisnis sebagaimana dikenal dengan nama POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, dan Budgeting*) sebagaimana telah dikemukakan dibab awal buku ini. Dalam perkembangannya, fungsi-fungsi

ini mengalami modifikasi sebagai berikut: 1) Planing, 2) Organizing, 3) Staffing, 4) Coordinating, 5) Motivating, 6) Controlling .

Harus diakui bahwa pikiran-pikiran manajemen normative ini sering mempengaruhi pola dan dinamika manajemen baik di sector swasta maupun public. Sementara itu, R.Miles (1975) mencoba meletakkan fungsi-fungsi manajemen normative tersebut dalam tiga teori manajemen pertama yang disebut sesuai dengan model *tradisional*, kedua yaitu *human relations*, dan ketiga adalah *human resources*.

1. **Model Tradisional:** Manager berasumsi bahwa pekerjaan itu tidak menyenangkan bagi manusia, upah lebih penting dari kerja itu sendiri, dan bahwa hanya sedikit sekali orang yang memiliki pengendalian dan engarahan diri, maka jalan keluar yang dilakukan manajer adalah melakukan supervise yang ketat, merumuskan berbagai cara dan prosedur kerja sesederhana mungkin, dan memaksakan apa yang diintruksikannya kepada bawahan. Dengan demikian bawahan akan patuh dan menghasilkan apa yang telah di tetapkan. Dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya, seorang manajer sangat dipengaruhi oleh pola pikir manajemen tradisional atau klasik yang melihat manusia yang dipimpinya adalah orang yang tidak senang dengan pekerjaan, malas, bodoh, tidak suka bertanggung jawab, dan tidak mampu mengendalikan diri, serta selalu mengutamakan uang.
2. **Model Human Relations:** manager berasumsibahwa bawahannya ingin merasa berguna dan penting, dikenal sebagai seorang individu yang berarti, dan bahwa keinginan tersebut lebih penting dari pada uang, maka jalan keluarnya adalah memuji individu atau bawahannya agar mereka merasa penting/berguna, selalu mendengarkan keluhan dan saran bawahannya, dan membiarkan bawahannya melakukan pengendalian dan pengarahan diri dalam hal-hal rutin. Dengan demikian, diharapkan agar bawahan menjadi kerasan atau termotivasi, dan bersedia bekerja sama secara sukarela. Seorang manajer sangat dipengaruhi oleh pandangan bahwa manusia sebagai makhluk yang selalu berupaya sebagai pihak yang berguna dan penting, ingin diterima, dikenali dalam kelompok atau organisasi, dan bahwa uang tidak lebih penting dari keinginannya diatas. Karena itu, tugas utama seorang manajer adalah berupaya menciptakan hubungan baik dan berusaha

membuat bawahannya merasa penting, berusaha mendengarkan semua keluhannya, dan member ijin kepada mereka dalam batas-batas tertentu untuk melakukan control diri dan pengarahan diri. Harapannya adalah bahwa kepuasan bawahan akan tercapai, semangat kerja meningkat, dan kerjasama akan terus berjalan.

- 3. Model Human Resources:** manager berasumsi bahwa orang bisa saja tertarik terhadap pekerjaan yang menantang (tidak selalu uang), memiliki kreativitas dan inisiatif serta tanggung jawab yang tinggi untuk mengarahkan pengendalian dan pengarahan dirinya, maka yang dilakukan oleh manajer tersebut adalah memanfaatkan sumber daya manusia yang ada pada bawahannya, memberikan peluang agar mereka dapat berkreasi dan berinisiatif, serta memberikan dorongan agar mereka dapat berpartisipasi secara aktif. Karena itu, diharapkan terjadinya tanggung jawab yang lebih tinggi dikalangan bawahan, sekaligus terjadi perbaikan efisiensi dan peningkatan kepuasan kerja. Manajer berasumsi bahwa manusia tidak selamanya ridak senang bekerja, tidak selamanya tidak bertanggung jawab, tidak selamanya mengelak bertanggung jawab, dan tidak selamanya tidak mampu mengarahkan atau mengendalikan dirinya. Manusia bisa memiliki kemampuan yang positif dan negative, tergantung pada cara pembinaan, pengembangan dan pemanfaatannya. Karena itu, tugas seorang manajer adalah mengembangkan kemampuan sumber daya manusia seoptimal mungkin, menciptakan suatu lingkungan tempat kerja yang menyenangkan dan akomodatif bagi pengembangan kemampuan, dan mendorong mereka untuk berpartisipasi secara sepenuhnya dalam hal hal bersifat penting atau strategis dan secara berkesinambungan memperluas control dan kendali diri mereka. Harapannya adalah bahwa pada waktunya setiap orang akan menjadi. Dewasa dalam arti mampu mengarahkan dan mengendalikan dirinya sehingga tercapai peningkatan efisiensi, efektivitas, dan kepuasan kerja. Prinsi seperti ini sangat cocok untuk situasi dimana para bawahannya telah dianggap "dewasa" dalam arti tingkat pendidikannya lebih tinggi, pemahaman berorganisasi dan kesadaran akan berkinerja lebih mendalam. Penganut pradigma human resources, akan selalu memberikan kepercayaan kepada bawahannya, dan membiarkan atau bahkan mengembangkan bawahannya seoptimal mungkin. Ia bertindak wajar-wajar saja, jarang mengancam dan

mendikte mereka. Ia selalu berusaha untuk mengajukan pertanyaan kepada bawahannya untuk berpartisipasi aktif.

Dari ketiga model tersebut, kita dapat melihat variasi pola yang dianut seorang manager. Pola yang dipilih tentu saja tergantung dari asumsi dasar yang dianut oleh seorang manager tentang hakekat manusia dalam organisasi, teknologi yang dimiliki, dan lingkungan serta situasi yang sedang dihadapi. Dan pola tersebut juga akan sangat mempengaruhi bentuk struktur organisasi yang dipilih.

#### b. Manajemen Deskriptif

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

Jenis pertama adalah kegiatan personal yaitu kegiatan yang dilakukan manager untuk mengatur waktunya sendiri, berbicara dengan para broker, menghadiri pertandingan, dan kegiatan-kegiatan lain yang memuaskan dirinya atau keluarganya. Dalam konteks organisasi, kegiatan-kegiatan ini mungkin dianggap tidak penting, tetapi sebagai manusia, seorang manager pasti memerlukannya, bahkan kadang-kadang menentukan keberhasilannya kariernya. Seorang manager yang berhasil dalam memimpin organisasi biasanya berkaitan dengan kepandaian mengatur kegiatan-kegiatan personal.

Jenis kegiatan yang kedua adalah kegiatan interaktif. Manager biasanya menggunakan banyak waktu untuk melakukan interaksi dengan bawahan, atasan, pelanggan, organisasi lain, dan pemimpin-pemimpin masyarakat. Biasanya dua pertiga dari waktu yang ada digunakan untuk kegiatan-kegiatan tersebut. Peranan yang dimainkan oleh manager dalam konteks tersebut terdiri dari *interpersonal*, *informational* dan *decision making*. Dalam memainkan peranan interpersonal, seorang manager bertindak sebagai *figurehead*, *leader*, dan *liaison*. Sebagai *figurehead*, seorang manager berusaha mengikuti berbagai kegiatan seremonial. Sebagai *leader*, seorang manager berusaha memotivasi, membimbing, dan mengembangkan bawahan.

Sebagai liaison, seorang manager berusaha mengadakan kontak dengan orang-orang diluar garis komandonya.

Dalam memainkan peranan informational, seorang manager bertindak sebagai monitor, disseminator, dan spokesperson. Yang dimaksud dengan peranan sebagai monitor adalah usaha mencari dan menemukan informasi melalui media komunikasi tertulis dan lisan. Sebagai disseminator, seorang manager melakukan penyebar-luasan informasi kepada bawahannya. Dan sebagai spokesperson, seorang manager melakukan penyebar-luasan informasi kepada orang-orang diluar kelompok kerja atau organisasi. Dalam konteks decision making, seorang manager biasanya berperan sebagai entrepreneur, disturbance handler, resource allocator, dan negotiator. Sebagai entrepreneur, seorang manager mencari berbagai kesempatan untuk mengembangkan usahanya dan merencanakan kegiatan-kegiatan baru dalam meningkatkan hasil kerja. Sebagai disturbance handler, seorang manager berusaha melakukan koreksi terhadap berbagai masalah dan tekanan-tekanan atau konflik. Dalam memainkan perannya sebagai resource allocator, seorang manager berusaha memutuskan sumber daya apa yang harus dialokasikan untuk unit organisasi tertentu, dan beberapa banyak yang harus dialokasikan. Sebagai negotiator, seorang manager melakukan negosiasi atau perundingan dengan para pekerja, para costemer, supplier, dan sebagainya, misalnya dalam hal upah/gaji, kontrak kerja dsb.

Jenis kegiatan ketiga adalah administratif. Kegiatan ini mencakup surat-menyurat, penyediaan dan pengaturan budget, monitoring kebijakandan prosedur, penanganan masalah kepegawaian. Biasanya para manager hanya menggunakan sebagian kecil dari waktunya yang tersedia. Meskipun demikian, pengalaman menunjukkan bahwa banyak manager yang mengeluh dengan kegiatan-kegiatan tersebut.

Jenis kegiatan keempat adalah teknis. Kegiatan ini merupakan kegiatan seorang manager untuk memecahkan masalah-masalah teknis dan bekerja dengan menggunakan peralatan-peralatan dan perlengkapan-perengkapan yang ada.

### c. Managemen publik

Managemen publik merupakan suatu spesialisasi yang relatif baru, tetapi berakar dari pendekatan normatif. Woodrow Wilson, penulis "The



*study Of Administration*" di tahun 1887 (Wilson dalam shafritz dan hyde, 1997) merupakan pionernya. Di dalam aliran ini yang dibicarakan benar-benar administrasi publik segera mengarahkan perhatiannya pada orientasi yang dianut dunia bisnis (*more business like*), perbaikan kualitas personel dalam tubuh pemerintah, aspek organisasi dan metode-metode pemerintahan. Fokus dari ajakan tersebut adalah melakukan perbaikan fungsi eksekutif dalam tubuh pemerintahan karena waktu itu dinilai telah berada di luar batas kewajaran sebagai akibat dari merebaknya gejala korupsi, kolusi dan nepotisme, dengan mengadopsi prinsip manajemen business.

Wilson meletakkan 4 (empat) prinsip dasar bagi studi administrasi publik yang mewarnai manajemen publik sampai sekarang yaitu: 1) Pemerintah sebagai setting utama organisasi; 2) Fungsi esekutif sebagai fokus utama; 3) Pencarian prinsip-prinsip dan teknik manajemen yang lebih efektif sebagai kunci pengembangan kompetensi administrasi, dan 4) Metode perbandingan sebagai suatu metode studi dan pengembangan bidang administrasi publik (dalam Keban, 2008:100).

Apa yang disampaikan oleh Wilson sebenarnya sangat mempengaruhi upaya pengembangan manajemen publik sampai sekarang. Pengembangan paradigmanya pun mengikuti perkembangan administrasi publik (Henry, 1995), seperti dikotomi administrasi-politik (paradigma pertama, periode 1900-1926), prinsip-prinsip administrasi (paradigma kedua, periode 1926-1937), ilmu politik (paradigma ketiga, periode 1950-1970), administrative science (paradigma keempat periode 1956-1070).

Warna manajemen publik dapat dilihat 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. Manajemen sumber daya manusia dan barang/jasa harus diupayakan lebih akuntabel agar tujuan negara dapat tercapai. Dalam "*paradigma kedua*", dikembangkan prinsip manajemen yang diklaim sebagai prinsip-prinsip universal yang sering dikenal sebagai POSDCORB yang merupakan karya besar Luther Gullick dan Lyndall Urwick di tahun 1937. Prinsip-prinsip ini kemudian diserang oleh Herbert Simon dalam karyanya *Administrative Behavior* yang mengajak para ahli tidak hanya yang mendasarkan dirinya pada aspek normatif sebagaimana diajarkan dalam rasionalitas tetapi harus

melihat kenyataan yang terjadi dalam salah satu fungsi manajemen yang penting yaitu pembuatan keputusan. Kritik ini telah memberikan ruang bagi kemunduran pengembangan fungsi manajemen publik waktu itu, kerena para ahli ilmu politik akhirnya melihat administrasi publik sekaligus manajemen publik sebagai kegiatan politik, atau lebih merupakan bagian dari ilmu politik. Ini adalah inti "paradigma ketiga". Karenanya, fungsi-fungsi manajemen tidak perlu diajarkan secara normatif, atau tidak perlu lagi melihat fungsi-fungsi manajemen tersebut sebagaimana sesuatu yang universal. Setelah tidak menyetujui kritikan para ahli ilmu politik, konsep manajemen terus dikembangkan, sebagaimana pada "paradigma keenam", dengan didirikan School of Business and Public Administration serta jurnal Administrative Science Quarterly di Cornell University, Amerika Serikat. Sekolah dan jurnal tersebut telah memperkenalkan fungsi manajemen, terutama human relations, komunikasi, perilaku organisasi, riset operasi, penerapan statistik, dsb., secara luas keberbagai perguruan tinggi tidak hanya di Amerika Serikat tetapi juga ke negara-negara Eropa. Sejak berkembangnya paradigma ini, pengetahuan, teknik dan metode, serta ketrampilan manajerial terus dikembangkan dan dipelajari di perguruan tinggi sebagai suatu disiplin diri tersendiri.

Secara akademik, hal ini tentunya sangat menantang, dan dalam kenyataan telah menarik perhatian banyak ahli untuk ikut memberikan pemikiran mereka, seperti antara lain David Garson dan E. Samuel Overman (1983; 1991) dalam metode PAFHRIER, Douglas Yates, Jr. (1985) yang menekankan perbedaan antara manajemen dalam organisasi publik dan dalam organisasi swasta, dan juga Cole Blease Graham Jr dan Steven W. Hays (1986) yang mencoba melihat POSDCORB sebagai model dasar yang terus disempurnakan.

PAFHRIER merupakan singkatan dari Policy Analysis, Financial Manajemen, Human Resource Management, dan External Relations (Garson & Overman, 1983; 1991). Policy analysis merupakan pengembangan lanjutan planning, dan reporting. Human resource management, yang paralel dengan fungsi staffing, directing dan coordinating; financial management merupakan pengembangan dari reporting, directing, dan coordinating.

Dalam kaitan dengan fungsi policy analysis seorang manajer dituntut mampu melakukan analisis kebijakan publik. Perlu diperhatikan bahwa

hanya manajer pada level yang lebih tinggi atau yang diberi wewenang dan tanggung jawab, yang benar-benar melakukan tugas tersebut. Tugas tersebut meliputi kegiatan-kegiatan seperti perumusan masalah, identifikasi alternatif, proses seleksi alternatif.

Di menjalankan fungsi financial management, seseorang manajer dituntut untuk mampu mengatur anggaran. Secara umum anggaran merupakan usulan rencana keuangan yang digunakan untuk membiayai pelaksanaan kebijakan dan program-program. Perlu dicatat bahwa anggaran semata-mata menggambarkan aspek keuangan saja, tetapi juga menggambarkan aspek politis. Yang dinyatakan dalam budget adalah prioritas dari kegiatan-kegiatan pemerintah yang merefleksikan pengaruh dari berbagai kelompok kepentingan, dan sekaligus memberikan arah apa yang hendak dilakukan dan dianggap penting oleh pemerintah dalam waktu dekat yaitu dalam suatu tahun anggaran.

Dalam fungsi manajemen sumber daya manusia seorang manager publik paling tidak harus memperhatikan tiga hal pokok. Pertama menyangkut bagaimana memperoleh sumberdaya manusia dalam jumlah dan kualitas yang tepat, kedua bagaimana meningkatkan kualitas pengembangan pegawai sedemikian rupa sehingga mereka dapat bekerja sebaik mungkin dan dengan semangat yang tinggi, dan ketiga bagaimana memimpin dan mengendalikan mereka sesuai dengan tujuan organisasi.

Dalam menjalankan fungsi manajemen informasi, seorang manajer harus mampu mengelola data dan informasi bagi kebutuhan perencanaan, pengambilan keputusan, penilaian pekerjaan, sistem monitoring dan pengendalian. Data harus dikumpulkan, disusun, dan disimpan secara teratur, sehingga dapat dengan mudah diperoleh apabila dibutuhkan. Pengelolaan informasi tersebut kini menjadi sangat menentukan keberhasilan suatu organisasi dan karenanya MIS (Manajemen Information System) mutlak diperlukan.

Dalam kaitan dengan eksternal relations, seseorang manajer publik harus menjaga hubungan luar atau dengan lingkungannya. Lingkungan ini pada prinsipnya berasal dari organisasi yang sama, tidak dapat disangkal, merupakan partner kerja yang sangat penting dalam rangka mencapai tujuan organisasi. Organisasi atau lembaga lain juga penting karena

mereka mungkin memiliki kemampuan untuk melakukan hubungan yang bersifat komplementer, atau sebaliknya kompetitif. Dalam mencapai tujuan organisasi publik, seorang manajer dapat mencari partner organisasi lain di masyarakat yang dapat memperlancar, atau memberikan lampu hijau tentang apa yang hendak dikerjakan organisasi publik. Misalnya, organisasi publik dapat bekerja sama dengan pihak swasta dalam sistem kontrak pekerjaan tertentu; atau misalnya untuk menerapkan suatu program di masyarakat yang masih bersifat tradisional, lembaga-lembaga kemasyarakatan lokal dapat digunakan sebagai "enabling linkage" yang mendorong masyarakat lokal untuk ikut berpartisipasi dalam program tersebut. Atau juga perlu untuk mengenal para tokoh dan pemuka masyarakat yang sangat dipercayai oleh masyarakat luas. Mereka adalah pemimpin informal yang didengarkan pendapatnya sehingga hubungan dengan mereka perlu dibina dan dijaga.

Pada dasawarsa 1990an mulai berkembang model *New Public Management* (Hughes, 2003) atau NPM, yang telah membawa inspirasi baru bagi perkembangan manajemen publik diberbagai negara. Di dalam NPM ini pemerintah diajak: 1) Meningkatkan paradigma administrasi tradisional dan sedapat mungkin beralih perhatian terhadap kinerja atau hasil kerja, 2) Melepaskan diri dari birokrasi klasik dan membuat situasi dan kondisi organisasi, pegawai, dan para pekerja lebih fleksibel, 3) Menetapkan tujuan dan target organisasi dan personal lebih jelas, sehingga memungkinkan pengukuran hasil melalui indikator yang jelas, lebih memperhatikan evaluasi program yang lebih sistematis, dan mengukur dengan menggunakan indikator *economy, efficiency, dan effectiveness*; 4) Staff senior lebih berkomitmen secara politis dengan pemerintah sehari-hari dari pada netral; 5) Fungsi pemerintah adalah memperhatikan pasar, kontrak kerja keluar, yang berarti pemberian pelayanan tidak selamanya melalui birokrasi saja (melakukan pelibatan sektor swasta), 6) Fungsi pemerintah dikurangi melalui privatisasi.

Semuanya ini menggambarkan bahwa NPM memusatkan perhatiannya pada hasil bukan pada proses lagi. Meskipun NPM menggambarkan pendekatan yang lebih realistis namun demikian tidak bebas dari kritikan. Ada yang mengeritikinya dengan mengatakan bahwa NPM adalah suatu cara pandang baru yang menjalankan fungsi manajemen di sektor publik, sementara ada yang menyatakan tidak setuju karena manajemen ini cenderung

bersifat swasta padahal pemerintah sebenarnya berbeda orientasinya yaitu pada kepentingan publik.

Disamping itu, ada juga pendekatan manajemen publik yang sangat populer di negara-negara sedang berkembang yaitu "manajemen pembangunan". Pendekatan tersebut didasarkan atas pendapat Bryant & White (1982) dan Esmen (1991) yang melihat bahwa tugas pokok pemerintah yang nyata adalah membangun negara melalui berbagai program dan proyek. Dan untuk mensukseskan program dan proyek pembangunan tersebut, perlu diperhatikan dukungan sistem administrasi publik khususnya dukungan birokrasi yang memadai dan kualitas manajer publik yang tinggi.

Sejak beberapa dekade terakhir mulai muncul pembahasan tentang manajemen sektor publik atau *public sector management* (Nutley & Osborne, 1994) yang mencakup berbagai pelayanan yang diberikan oleh departemen dan lembaga non departemen pemerintah, lembaga-lembaga yang berada dibawah pemerintah daerah, yang tergolong dalam Badan Usaha Milik Negara. Manajemen di sektor publik ini berbeda dengan manajemen sektor swasta dalam beberapa hal seperti skala yang lebih besar, lebih kompleks, jangkauan wilayah yang luas, tuntutan yang lebih konsisten, tuntutan yang politis yang lebih tinggi, tuntutan akuntabilitas publik yang lebih besar, dan lebih bersifat hirarkis, birokratik, sistem *reward* yang lebih terbatas, dan tuntutan profesionalitas yang lebih kompleks.

Manajemen sektor publik ini juga disarankan untuk selalu memusatkan perhatian pada manajemen kinerja atau *performance management*. Tujuan utama dari manajemen kinerja ini adalah untuk melakukan pengikatan dan jalinan hubungan (*alignment*) antara tujuan individu dengan tujuan organisasi (Amstrong, 2006: 498). Didalam manajemen kinerja ini harus selalu dilakukan pengukuran kinerja atau *performance appraisal*, monitoring kinerja, evaluasi kinerja dengan indikator kinerja baik yang bersifat kuantitatif maupun kualitatif, meskipun tidak semua setuju untuk melakukannya (Nutley & Osborne, 1994).

### 3. Beberapa Isu Penting dalam Manajemen Publik

#### Isu Pelibatan Sektor Swasta dan Masyarakat

Sebagai implikasi dari reformasi administrasi publik yang memusatkan perhatian pada prinsip *reinventing government* atau *new public management*,

pemerintah disarankan untuk melibatkan sector swasta dan masyarakat dalam pelayanan public seperti antara lain pelayanan persempahan atau kebersihan kota, air minum, pendidikan dan kesehatan, transportasi dan sebagainya. Peran pemerintah dalam pelayanan tersebut disarankan sebagai pemberi arah dan penentu kebijakan dan standart pelayanan, juga sebagai fasilitator dan pemberdaya. Saran ini nampaknya sangat ideal karena sesuai dengan jiwa "*civil society*" dimana ketiga pilar utama yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat, dapat sama-sama berperan aktif. Privatisasi, '*contracting-out*', kemitraan dan berbagai bentuk perlibatan lainnya merupakan saran yang nyata dari paradigm ini. Akan tetapi, dalam kenyataannya masih banyak terdapat isu menarik yang ahrus di perhatikan, ditindaklanjuti dan dipecahkan. Apabila tidak, kinerja manajemen public dimasa mendatang akan semakin suram. Misalnya, akhir-akhir ini mulai muncul keragu-raguan menyangkut kemampuan sector swasta dan masyarakat dalam melaksanakan peran tersebut. Mengapa/ karena sebagaimana terjadi di Negara-negara lain privatisasi atau apapun bentuknya seringkali malah munculkan konspirasi, korupsi, dan berbagai bentuk penipuan lainnya yang malah merugikan Negara. Demikian pula, pemberian barang dan pelayanan public tidak dapat dilakukan asal-asalan saja, tetapi harus mengikuti persyaratan dan standart-standart tertentu, dimana sector swasta dan masyarakat karena tuntutan '*civil society*' maka hal ini dapat di katakana sebagai tindakan yang gegabah atau konyol. Mengapa? Karena banyak sector swasta seperti perusahaan kontraktor hanya ada secara formalitas saja, tidak secara fungsional. Bahkan banyak perusahaan yang tidak memiliki personel tetap dan mampu serta alamat tetap. Karena itu, mungkin yang dapat dilakukan saat ini adalah memberikan peran tersebut secara selektif yaitu hanya kepada masyarakat atau sector swasta yang mampu secara obyektif.

Sementara masalah keterlibatan sektor swasta dan masyarakat dalam pelayanan publik masih menimbulkan polemik, warga masyarakat, pelanggan, ataupun klien sebagai penerima pelayanan public terus mengeluh tentang sebagaimana tergambar dalam Koran dan majalah pada beberapa tahun terakhir ini menunjukkan bahwa aspek profesionalisme pelayanan public kurang di perhatikan. Pelayanan public yang dilakukan BUMN dan BUMD sering menimbulkan masalah, atau oleh aparat pemerintah lokal seperti pengurusan berbagai bentuk perijinan, perpajakan, STNK, SIM, KTP,

dsb, seringkali tidak memberikan kepuasan yang optimal. Dengan kualitas seperti ini kita harus meyakinkan dunia bahwa kita mampu bersaing di tingkat global dan masih sulit meyakinkan dunia internasional tentang standart pelayanan yang professional.

Oleh karena itu dimasa mendatang standart pelayanan professional, diri memberikan peningkatan dan profesionalisme atau profesionalisasi pelayanan public ditubuhnya. Hal ini akan mendorong sector swasta dan masyarakat untuk mengikuti jejak tersebut.

### 9.3 RANGKUMAN

Dimensi manajemen public 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.

Perkembangan manajemen paling tidak dipengaruhi oleh tiga pergeseran paradigma dalam manajemen public, yakni: manajemen normative, manajemen deskriptif, dan manajemen publik. Manajemen normatif, menggambarkan apa yang sebaiknya dilakukan oleh seorang manajer dalam proses manajemen, sedangkan manajemen deskriptif menggambarkan apa yang senyatanya dilakukan oleh manajer ketika menjalankan tugasnya. Sedangkan pandangan manajemen public menggambarkan apa yang sebaiknya dilakukan (normatif) dan yang senyatanya (deskriptif) harus dilakukan oleh para manajer public di instansi pemerintah.

Isu-isu sebagai implikasi dari reformasi administrasi publik yang memusatkan perhatian pada prinsip *reinventing government* atau *new public management*, administrasi publik disarankan untuk melibatkan sector swasta dan masyarakat dalam pelayanan public seperti antara lain pelayanan persempahan atau kebersihan kota, air minum, pendidikan dan kesehatan, transportasi dan sebagainya. Peran pemerintah dalam pelayanan tersebut disarankan sebagai pemberi arah dan penentu kebijakan dan standart pelayanan, juga sebagai fasilitator dan pemberdaya.

## 9.4 LATIHAN

1. Jelaskan batasan manajemen public
2. Apa keterkaitan manajemen public dengan administrasi publik
3. Gambarkan pergeseran paradigma manajemen public
4. Siapa tokoh-tokoh dan pemikiran pada masing-masing paradigma
5. Deskripsikan isu-isu terkini berkaitan dengan manajemen public.

## 9.5 PUSTAKA RUJUKAN

- Denhardt, Janet dan Denhardt, Robert. 2013. *Pelayanan Publik Baru: Dari Manajemen Steering Ke Servicing*. Yogyakarta. Kreasi Wacana.
- Keban, Yeremis. 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publi: Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta. Gava Media.
- Osborne, D. & Gaebler, T. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: A William Patrick Book.
- Pasolong, Herbani. 2013. *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta
- Suprayogi S, Yogi. 2011. *Administrasi Publik: Konsep dan Perkembangan Ilmu di Indonesia*. Yogyakarta. Graha Ilmu
- Thoha, Miftah. 2008. *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*. Jakarta. Kencana

## 9.6 GLOSSARI

Kata atau kalimat	Arti atau penjelasan
<i>Bisnis Oriented</i>	Berorientasi pada keuntungan, dalam konteks perbedaan administrasi publik dengan administrasi bisnis/swasta
<i>Profit Oriented</i>	Berorientasi pada keuntungan, dalam rangka memaksimalkan pelayanan kepada warga negara



# BAB 10

## Dimensi Kinerja Publik

### 10.1 PENDAHULUAN

Bab kesepuluh akan membahas mengenai dimensi kinerja publik. Bab ini menjadi kelanjutan dari dimensi-dimensi sebelumnya dan menjadi rujukan untuk memahami bab-bab berikutnya. Uraian bab ini berisi penjelasan batasan dan ruang lingkup kinerja publik, paradigma penilaian kinerja, penilaian kinerja program, individu dan organisasi serta beberapa isu penting dalam dimensi kinerja publik.

#### Kompetensi Dasar

Mampu memahami dimensi kinerja publik sebagai salah satu dimensi penting dalam administrasi publik

#### Indikator

Setelah mempelajari bab ini, mahasiswa diharapkan dapat:

1. Menjelaskan batasan dan ruang lingkup kinerja publik
2. Menjelaskan perubahan paradigma kinerja public
3. Menyimpulkan parameter kinerja yang cocok untuk sektor public dalam konteks perkembangan isu-isu pentingnya

#### Tujuan Pembelajaran

1. Mendapatkan pemahaman tentang dimensi kinerja publik

## 10.2 PENYAJIAN MATERI

### 1. Batasan dan Ruang Lingkup Kinerja Publik

#### Kinerja

Istilah "kinerja" merupakan terjemahan dari *performance* yang sering diartikan oleh para cendekiawan sebagai "penampilan", "unjuk kerja", atau "prestasi". Dalam praktek pengukuran kinerja dikembangkan secara ekstensif, intensif dan eksternal (Pollitt dan Boukaert, 2000: 87). Pengembangan kinerja secara ekstensif mengandung bahwa lebih banyak bidang kerja yang diikutsertakan dalam pengukuran kinerja; pengembangan kinerja secara intensif dimaksudkan bahwa lebih banyak fungsi-fungsi manajemen yang diikutsertakan pengukuran kinerja; sedangkan pengembangan secara eksternal diartikan lebih banyak pihak luar yang diperhitungkan dalam pengukuran kinerja. Dalam literatur manajemen sumber daya manusia kinerja diartikan sebagai "*...the record of outcomes produced on a specified job function or activity during a specified time period...*" (Bernardin & Russel, 1993: 397). Dalam definisi ini, aspek yang ditekankan adalah catatan tentang outcome atau hasil akhir yang diperoleh setelah suatu pekerjaan atau aktivitas dijalankan selama kurun waktu tertentu. Hal ini menunjukkan bahwa kinerja hanya mengacu pada serangkaian "hasil" yang diperoleh oleh seorang pegawai selama periode tertentu yang tidak termasuk karakteristik pribadi pegawai yang dinilai.

Meski pendapat diatas menekankan outcome yang dihasilkan dalam suatu fungsi atau aktivitas dalam waktu tertentu, namun secara umum suatu kinerja sering diartikan sebagai tingkat pencapaian hasil (*degree of accomplishment*). Di Indonesia, kinerja seorang pegawai negeri sipil, misalnya, lebih dikaitkan dengan "pelaksanaan pekerjaan" (sebagaimana tercantum dalam surat edaran BAKN, No. 02/SE/1980), tertanggal 11 Februari 1980 ketimbang "hasil pekerjaan". Oleh karena pemahaman kinerja lebih ditekankan pada pelaksanaan pekerjaan maka telah ditetapkan 8 unsur atau aspek kinerja yang harus dinilai seperti kesetiaan, prestasi, ketaatan, tanggung jawab, kejujuran, kerjasama, prakarsa, dan kepemimpinan. Mungkin paradigma yang dianut disini adalah paradigma birokrasi klasik yang lebih menekankan cara, perilaku, karakteristik yang ideal dibandingkan dengan paradigma yang berorientasi pada hasil.

Pencapaian hasil ini sebenarnya dapat dinilai menurut pelaku, yaitu hasil yang diraih oleh individu (kinerja individu), oleh kelompok (kinerja kelompok), oleh institusi (kinerja organisasi), dan oleh suatu program atau kebijakan (kinerja program/ kebijakan). Kinerja individu menggambarkan sampai seberapa jauh seseorang telah melaksanakan tugas pokoknya sehingga dapat memberikan hasil yang ditetapkan oleh kelompok atau institusi. Kinerja kelompok menggambarkan sampai seberapa jauh suatu kelompok telah melaksanakan kegiatan-kegiatan pokoknya sehingga mencapai hasil sebagaimana ditetapkan oleh institusi. Kinerja institusi berkenaan dengan sampai seberapa jauh suatu institusi telah melaksanakan semua kegiatan pokok sehingga mencapai misi atau visi institusi. Sedangkan kinerja program atau kebijakan berkenaan dengan sampai seberapa jauh kegiatan-kegiatan dalam program atau kebijakan telah dilaksanakan sehingga dapat mencapai tujuan program atau kebijakan tersebut.

Secara umum, parameter atau kriteria yang digunakan dalam menilai kinerja meliputi (1) kuantitas, (2) kualitas, (3) ketepatan waktu, (4) penghematan biaya, (5) kemandirian atau otonomi dalam bekerja (tanpa selalu disupervisi), (6) kerjasama (Bernadin & Russel, 1993). Parameter yang digunakan di sini nampaknya sangat umum dan kurang mengakomodasi spesifikasi dari jenis pekerjaan tertentu.

Di Indonesia, parameter yang digunakan untuk menilai kinerja pegawai negeri sipil adalah DP3 yang memuat 7 nilai umum dan 1 nilai khusus. Nilai-nilai umum ini berlaku untuk semua pegawai yaitu kesetiaan, prestasi kerja, tanggung jawab, ketaatan, kejujuran, dan kerjasama, sementara parameter khusus hanya ada 1 saja yaitu kepemimpinan, yang berlaku bagi para pemegang jabatan yang ada.

#### **Penilaian Kinerja (*Performance Appraisals*)**

Penilaian kinerja diartikan lebih luas lagi yaitu sebagai "...a systematic process of developing performance criteria for job, than assesing employees' job performance in relation to these...", atau dapat pula diartikan sebagai "...assessment of performance against defined criteria..." (Townley, 1994:43). Batasan ini tidak hanya berkenaan melakukan penilaian saja tetapi juga mencakup pengembangan kriteria kinerja itu sendiri.

Secara teoritis dan praktis, penilaian kinerja ini sangat erat hubungannya dengan *job delineation*. Artinya, suatu penilaian tidak dapat dilakukan jika masih terdapat ketidakjelasan tentang pekerjaan itu sendiri (Donovan & Jackson, 1991:329). Karena itu, efektivitas penilaian sangat tergantung pada kejelasan batasan atau definisi dari suatu pekerjaan yang dilaksanakan. Kejelasan batasan pekerjaan atau definisi pekerjaan ini merupakan bagian dari manajemen sumber daya manusia, sehingga dapat dikatakan bahwa efektivitas penilaian kinerja sangat tergantung kepada baik-buruknya manajemen sumberdaya manusia yang dimiliki.

Sistem penilaian kerja diartikan oleh Schuler dkk (Donovan & Jackson, 1991:332) sebagai suatu penilaian kinerja. Dalam pandangan mereka, proses penilaian kerja dapat menggunakan (1) pendekatan komparatif, (2) standar-standar absolut, (3) pendekatan tujuan, (4) indeks yang bersifat langsung atau objektif. Penilaian ini dilakukan dalam rangka (1) *management development*: memberikan suatu pengembangan pegawai di masa mendatang; (2) pengukuran kinerja: memberikan informasi tentang nilai relatif dari kontribusi individu terhadap organisasi; (3) perbaikan kinerja: mendorong individu bekerja lebih efektif dan produktif; (4) remunerasi dan benefit: membantu menentukan imbalan dan benefit yang setimpal berdasarkan sistem merit atau hasil; (5) identifikasi potensi: membantu promosi; (6) feedback: menggambarkan apa yang diharapkan dari individu; (7) perencanaan sumberdaya manusia: menilai kualitas SDM yang ada untuk perencanaan selanjutnya; dan (8) komunikasi: memberikan suatu format dialog antara atasan dan bawahan dan memperbaiki pemahaman tentang tujuan dan masalah-masalah yang dihadapi (Donovan & Jackson, 1991:33).

Menurut Locher dan Teel (Nanvkervis, Compton dan McCarthy, 1996:327-331) penilaian tersebut berguna untuk menentukan kompensasi, perbaikan kinerja, umpan balik, dokumentasi, promosi, pelatihan, mutasi, pemecatan, pemberhentian, penelitian kepegawaian dan perencanaan tenaga kerja. Penilaian tersebut dapat dilakukan oleh seorang supervisor atau atasan (paling populer), dapat juga dilakukan oleh rekan sekerja (*peers*), dilakukan sendiri oleh individu yang dinilai (*self appraisals*), bahkan oleh bawahan (*appraisal by subordinates*) terhadap atasannya. Hal serupa juga diungkapkan oleh Siagian (1999) bahwa sistem penilaian kinerja yang baik akan sangat bermanfaat untuk berbagai kepentingan, seperti mendorong peningkatan

prestasi kerja, bahan pengambilan keputusan dalam pemberian imbalan, kepentingan mutasi pegawai, penyusunan program pendidikan dan pelatihan, dan membantu pegawai dalam menentukan rencana kariernya.

## 2. Paradigma Penilaian Kinerja Publik

Secara teoritis terdapat dua paradigma penilaian kinerja publik yang populer, yaitu *paradigma manajemen normatif* dan *paradigma manajemen publik baru*. Dalam paradigma manajemen normatif terdapat tiga aliran yang mempunyai orientasi memandang pegawai secara berbeda (Miles, 1975:171-173). Aliran pertama adalah *manajemen klasik* yang memandang pegawai sebagai faktor produksi (Model "*Economic Man*") yang dapat dimanipulasi. Implikasinya adalah bahwa evaluasi kinerja merupakan alat untuk menentukan jenis manipulasi yang pantas diberikan (Model "*Tell and Sell*") baik serupa insentif maupun hukuman. Karena itu, sebelum tahun 1950-an masih terdapat istilah *employees evaluations* dan bukan *performance evaluation* (Dresang, 1984:168). Yang dinilai disini adalah karakter dan tabiat individu pegawai seperti apakah mereka berpenampilan rapih atau tidak, jujur, atau tidak, berinisiatif tinggi atau tidak, memiliki sopan santun, taat atau tidak, dan sebagainya. Pendek kata, sesuai dengan sosok manusia yang diinginkan oleh penilainya. Aliran ini beranggapan bahwa kinerja sangat ditentukan oleh karakter manusia atau pekerjanya, sementara kesalahan proses dan struktur organisasi, dan sebagainya, tidak begitu diperhatikan. Di sini, penilaian kinerja di anggap sebagai suatu alat untuk "menghakimi" para pegawainya. Karena itu, kriteria kinerja yang sering dipakai adalah "*behavior-based performance criteria*".

Aliran kedua adalah *manajemen human relations* yang melihat pegawai sebagai makhluk sosial (Model "*Social Man*") yang kebutuhan sosialnya perlu dipenuhi. Karena itu evaluasi kinerja merupakan sarana untuk mendengarkan dan memperhatikan berbagai keluhan mereka (Model "*Tell and Listen*"). Aliran ini selalu berusaha memelihara hubungan baik dengan para pegawai sehingga penilaian kinerja para pegawai cenderung baik. Disini, penilaian kinerja lebih dilihat sebagai alat untuk "membina hubungan sosial" dengan para pegawai. Karena itu, kriteria kinerja yang sering digunakan adalah "*judgement-based performance criteria*".

Aliran ketiga adalah aliran manajemen sumberdaya manusia yang melihat aparat sebagai sumberdaya (Model "*Human Resources*"). Yang harus dikembangkan untuk meningkatkan martabatnya dan pencapaian tujuan organisasi. Dalam hal ini kegiatan evaluasi kinerja bertujuan untuk memecahkan masalah (Model "*problem-solving*") baik menyangkut perbaikan metode dan teknik yang digunakan untuk mencapai tujuan organisasi secara optimal dan sekaligus mengembangkan kemampuan pegawai itu sendiri. Disini, penilaian kinerja lebih dilihat sebagai alat "pengembangan" dimana manusia dilihat sebagai elemen kunci. Manusia diikutsertakan baik dalam penentuan tujuan dan target, penentuan kriteria penilaian kinerja, maupun sebagai sumber informasi mengenai berbagai kesulitan dan masalah yang dihadapi dalam bekerja. Karena itu, kriteria kinerja yang sering diterapkan dalam aliran ini adalah *result-based performance criteria*.

Ketiga aliran manajemen normatif di atas cenderung berorientasi kedalam (*closed system*), sedangkan pada saat ini tuntutan terhadap organisasi publik untuk berkinerja datang langsung dari masyarakat yang dilayani (*open system*). Dengan demikian, penilaian kinerja seharusnya dilandasi oleh suatu paradigma yang diarahkan tidak hanya untuk memecahkan masalah di dalam organisasi, tetapi juga harus memperhatikan dan memenuhi kebutuhan publik yang seharusnya mereka layani (*public service*) yang merupakan misi organisasi pelayanan publik secara umum.

Dalam konteks Manajemen Publik Baru, penilaian kinerja harus dilihat sebagai upaya yang berkesinambungan dalam rangka memperbaiki kinerja organisasi publik. Dasar penilaian kinerja tidak semata-mata pada proses yang ditempuh, perlakuan kepada bawahan atau kepada masyarakat dan bagaimana akuntabilitas berjalan di dalam organisasi, tetapi lebih luas lagi yaitu berkenaan dengan kualitas pelayanan, ketertarikan dengan visi dan misi atau nilai-nilai yang diperjuangkan organisasi, kesesuaian apa yang dikerjakan organisasi publik dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat atau "user", dan sampai seberapa jauh suatu organisasi publik telah belajar memecahkan masalah dan memperbaiki situasi yang dihadapinya, termasuk merancang masa depannya. Dengan kata lain, penilaian harus ditujukan tidak hanya kepada cara yang ditempuh suatu lembaga pemerintahan, tetapi juga pencapaian tujuan lembaga pemerintahan yang didasarkan pada visi dan misi serta harapan masyarakat. Dalam konteks ini, prinsip-prinsip

*Good Governance* nampaknya menjadi syarat utama penilaian kinerja di masa mendatang, yang tidak semata mengatur perilaku aparat tetapi juga organisasi itu sendiri.

Uraian tentang paradigma ini mengingatkan kita pada penilaian melalui daftar penilaian pelaksanaan pekerjaan (DP3) yang digunakan di Indonesia yang orientasinya sangat bersifat kedalam (*closed system*). Artinya apa yang diukur dalam DP3 itu di dominasi oleh penilaian atasan, sehingga warga masyarakat atau pihak luar yang dilayani tidak memiliki kesempatan untuk menilai kinerja pegawai yang melayani mereka. Pegawai yang melayani KTP, surat-surat ijin, sertifikat dsb. Tidak pernah dinilai kinerjanya oleh masyarakat yang dilayani, tetapi oleh atasannya. Akibatnya pegawai tersebut hanya takut dan cenderung melayani kemauan atasannya saja, dan kurang komitmen kepada kepentingan masyarakat yang seharusnya mereka layani.

Belajar dari pengalaman selama ini seharusnya paradigma yang yang melandasi penilaian kinerja tersebut harus dirubah yaitu dari model sistem penilaian tertutup (atasan langsung dengan bawahan) menuju sistem penilaian yang lebih terbuka (baik antara bawahan dengan atasan, maupun dengan semua pihak yang dilayani).

### 3. Penilaian Kinerja Program, Individu dan Organisasi

#### Penilaian Kinerja Program

Secara umum, untuk mengukur kinerja program yang telah dikembangkan dua pendekatan utama, yaitu pendekatan yang menilai perilaku atau yang dikenal sebagai dengan *pendekatan perilaku*, dan pendekatan yang menilai hasil dan manfaat yang diberikan atau disebut *pendekatan hasil*. Keduanya sama-sama penting dalam rangka pengembangan program dalam jangka panjang.

*Pendekatan perilaku* mempelajari perilaku yang relevan atau yang berhubungan langsung dengan pelaksanaan tugas pekerjaan. Dalam pendekatan ini, kesesuaian antara nilai yang hendak dihasilkan dan didistribusikan, dengan nilai dari pihak yang membutuhkan, serta kualitas dari cara memberi atau mendistribusikan nilai tersebut, merupakan pusat perhatian. Bahkan pada masa sekarang, orientasi pada kualitas benar-benar



ditekankan karena adanya tuntutan publik akan kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah disektor publik secara primer (Martin dan Kettner, 1996). Kombinasi kedua pendekatan diatas dapat dilihat pada prinsip *Good Governance* yang pada saat ini sedang dipromosikan untuk diterapkan di semua tataran pemerintahan termasuk pemerintahan daerah.

Didalam pendekatan perilaku, penerapan "cara untuk menghasilkan" sesuatu yang diinginkan menjadi pusat perhatian penilai. Parameter utama yang seringkali digunakan dalam menilai cara tersebut adalah biaya (uang, waktu, tenaga, dan energi) yang dikeluarkan didalam proses dibandingkan dengan hasil yang dicapai atau dikenal dengan kriteria "efisiensi" (*efficiency perspective*) yaitu perbandingan terbaik antara hasil yang diperoleh dengan biaya yang dikeluarkan. Sementara itu, ada yang lebih lebih memfokuskan lagi pada biaya menyediakan *input* sebelum diproses atau yang disebut dengan kriteria *economy* yaitu apakah input telah disediakan dengan biaya yang wajar.

Sementara itu, didalam pendekatan hasil, yang dinilai adalah ketepatan hasil sesuai dengan harapan atau rencana, atau yang secara populer disebut dengan kriteria efektivitas (*effectiveness criteria*). Parameter utama yang sering digunakan adalah hasil apa dan berapa yang dapat yang dinikmati (ketepatan jenis dan jumlah produk / pelayanan), siapa yang mengambil manfaat, dan berapa yang dapat menikmati hasil tersebut (ketepatan jenis dan jumlah orang/ sasaran yang dijangkau), kapan dinikmati (ketepatan waktu), dan dimana dinikmati (ketepatan lokasi). Disamping kriteria ekonomi, efisiensi dan efektivitas tersebut diatas, kini telah dikembangkan pula suatu parameter yang sangat populer yang mencoba mengukur caramemberikan barang dan jasa kepada kelompok sasaran (pelanggan dan masyarakat) atau yang dikenal dengan kriteria kualitas pelayanan (*quality perspective*). Kriteria itu kini menjadi semakin penting bagi institusi dan aparat yang bekerja atau terlibat dalam pelayanan publik (Martin & Kettner, 1996).

Salah satu model yang sangat populer dikemukakan oleh Christopher Pollit dan Geert Bouckaert (2000: 12-13) adalah model input/output (the input/output model). Model tersebut mengasumsikan bahwa institusi/ program dibangun untuk memenuhi kebutuhan sosial ekonomi tertentu. Berdasarkan kebutuhan tersebut disusun tujuan organisasi atau program.



Organisasi atau program menyediakan *input* (staff, gedung, sumberdaya), menyusun kegiatan-kegiatan (*activities*) untuk mengolah data input tersebut dalam proses tertentu untuk menjadi *output*. *Output* yang dihasilkan kemudian berinteraksi dengan lingkungan sehingga memberi hasil tertentu (*results*) atau disebut *intermediate outcomes*, dan dalam jangka panjang hasil tersebut menjelma menjadi dampak atau *final outcomes*. Dalam model ini parameter penilaian kerja terdiri atas (1) *relevance* yaitu mengukur keterkaitan atau relevansi antara kebutuhan dengan tujuan yang dirumuskan ; (2) efisiensi yaitu perbandingan antara input dengan *output*; (3) efektivitas yaitu tingkat kesesuaian antara tujuan dengan *intermediate outcomes (results)* dan *final outcomes (impacts)*. (4) *utility and sustainability* yaitu mengukur kegunaan dan keberlanjutan antara kebutuhan dengan *final outcomes (impacts)*.

### Penilaian Kinerja Individu

Ada pendekatan khusus yang digunakan dalam penilaian kinerja individu. Noe, dkk (2000) mengidentifikasi beberapa pendekatan penting dalam penilaian kinerja individu, yaitu (1) pendekatan komparatif (*comparative approach*), (2) pendekatan atribut (*attribute approach*), (3) pendekatan perilaku (*behavioral approach*), (4) pendekatan hasil (*results approach*), (5) pendekatan kualitas (*quality approach*).

*Pendekatan komparatif* digunakan untuk menilai kinerja perorangan secara keseluruhan dan mengembangkan ranking antara para individu di dalam suatu kelompok tertentu. *Pendekatan perilaku* mencoba mendefinisikan perilaku-perilaku seorang pegawai yang harus ditunjuk dalam bekerja. (Noe, dkk, 2000: 288-292). *Pendekatan hasil* memusatkan perhatian pada bagaimana mengelola hasil yang obyektif dan terukur dari suatu pekerjaan atau kelompok pekerjaan. Pendekatan ini mengasumsikan bahwa subyektifitas dapat dieliminasi dari proses pengukuran dan bahwa hasil merupakan indikator terdekat bagi kontribusi seseorang terhadap efektivitas organisasi. *Pendekatan kualitas* memiliki 2 karakteristik pokok yaitu berorientasi pada pelanggan dan pada pencegahan kesalahan (*error*). Pelanggan bisa berupa orang-orang yang ada di dalam organisasi maupun diluar organisasi. Sistem manajemen kinerja dapat didesain dengan suatu orientasi kualitas yang kuat, dengan mengutamakan penilaian faktor manusia dan sistem

dalam pengukuran kinerja, manajer dan pegawai dalam rangka kerjasama memecahkan masalah, melibatkan pelanggan internal dan eksternal dalam menentukan standar kinerja dan pengukurannya, dan menggunakan banyak sumber untuk mengevaluasi faktor manusia dan sistem. (Noe, dkk, 2000: 296-299).

### Penilaian Kinerja Organisasi

Dalam berbagai literature terdapat beberapa pendekatan yang menggambarkan keberhasilan suatu organisasi atau efektivitas organisasi. Menurut Amitai Etzioni, efektivitas organisasi menggambarkan sampai seberapa jauh organisasi merealisasikan tujuan akhirnya (*goals*), sedangkan secara lebih umum, sebagaimana dikatakan oleh John R. Kimberly, menyangkut semua kondisi yang diperlukan organisasi untuk tetap bertahan hidup atau yang dikenal dengan istilah "*survival*" (Robbins, 1990: 49). Salah satunya adalah efektivitas organisasi sebagaimana diungkapkan oleh John P. Campbell (Robbins, 1990: 50) dengan jumlah 30 kriteria efektivitas. Kriteria tersebut adalah tingkat efektivitas secara keseluruhan, produktivitas, efisiensi, keuntungan, kualitas, tingkat kecelakaan, perkembangan, tingkat ketidakhadiran, pergantian, kepuasan kerja, motivasi kerja, semangat kerja, tingkat kendali, tingkat kohesi/konflik, fleksibilitas/ kemampuan beradaptasi, rencana dan penetapan tujuan, persetujuan tentang tujuan, tingkat internalisasi tujuan organisasi, peran dan kesesuaian norma, keterampilan manajerial/kerja, manajemen dan komunikasi informasi, kemudahan, pemanfaatan lingkungan, evaluasi oleh pihak luar, stabilitas, nilai sumberdaya manusia, partisipasi dan saling pengaruh, perhatian terhadap training dan pengembangan, dan terhadap prestasi.

Literatur lain menggambarkan tingkat efektifitas dari sisi penilaian organisasi secara keseluruhan. Hal ini dapat di lihat dari karya Price & Mueller, (1986), yang nampaknya kurang populer tetapi sangat penting, yang berisi variabel-variabel yang secara tidak langsung tetapi komprehensif dalam mengukur kualitas atau sehat-tidaknya suatu organisasi. Variabel-variabel tersebut antara lain tingkat absen, intensitas administrasi (kegiatan manajemen), tingkat otonomi, sentralisasi, komitmen, komunikasi, kompleksitas, pelanggaran konflik, koordinasi, departementasi, keadilan distributive, efektivitas, formalisasi, training umum, ideology, inovasi,

mekanisasi, motivasi, kuatnya kebutuhan (nilai-nilai kerja dari pegawai), stratifikasi upah / gaji, basis kekuasaan, stratifikasi prestasi, produktifitas, kepuasan, besarnya organisasi, standarisasi, pergantian karyawan, kohesi kelompok, dan beban kerja. Karya Price & Mueller ini sebenarnya sangat bermanfaat untuk studi-studi pengembangan organisasi termasuk organisasi public, sayangnya buku mereka jarang di gunakan sebagai referensi diperguruan tinggi di Indonesia

#### **4. Beberapa isu penting dalam dimensi kinerja publik**

##### **Isu Kesesuaian Strategis**

Secara teoritis dalam proses penilaian, penilai harus mampu melihat keterkaitan antara kinerja yang dituntut dari setiap individu yang dinilainya dengan kebutuhan organisasi. Pertanyaan yang penting untuk selalu mengingatkan penilai adalah kontribusi apakah yang dapat diberikan setiap bawahan dalam melaksanakan strategi atau mengemban misi serta mencapai visi organisasi. Apakah kinerja bawahan tersebut telah memenuhi nilai-nilai atau norma-norma yang telah ditetapkan? hal ini sangat tergantung pada kemampuan penilai dalam melihat keterkaitan antara semua pekerjaan dengan kebutuhan unit dan semua pekerjaan dan semua beban yang ditangani unit dengan kebutuhan organisasi secara keseluruhan.

##### **Isu Kemampuan dan Independensi dalam memberikan penilaian**

Independensi dalam penilaian sering kali menjadi masalah. Artinya menilai secara jujur atau apa adanya merupakan suatu yang sulit, karena setiap atasan memiliki kepentingan khusus. Hubungan-hubungan khusus dan rahasi sering kali mewarnai hasil penilaian. Disinilah bias itu terus terjadi. Untuk mengatasi hal ini disarankan agar penilai sebaiknya dari luar institusi. Hal ini tidak mudah direalisasikan, karena walaupun penilai dari luar lebih independen tetapi mereka juga kurang menguasai susasana dalam institusi. Sebaliknya penilai dari dalam institusi memang lebih mengetahui kondisi didalam tetapi seringkali dikritik karena kurang objektif. Ia memiliki hubungan pribadi yang sangat kuat dengan pihak-pihak tertentu sehingga mengkontaminasi penilaian kinerja. Karena itu, disarankan agar dalam penilaian kinerja digunakan sistem multi penilai, yaitu yang berasal dari luar institusi tetapi dapat menilai karena mengalami langsung yaitu para

pelanggan, atau masyarakat yang dilayani, dari dalam institusi yaitu pihak yang dinilai dan pimpinannya.

### Isu Kontrol terhadap kualitas pengukuran kinerja

Secara konvensional metode-metode yang paling banyak digunakan untuk menilai pegawai secara berturut-turut terdiri atas (1) *rating scales and essays*, (2) *rating scales*, (3) *goal setting*, (4) *essays*, (5) *essays and critical insidens*, (6) *ranking*, dan (7) *critical insidens* (Dresang, 1984: 173). Metode-metode ini jelas memiliki popularitas dan kompleksitas yang berbeda-beda. Apapun metode yang dipakai, namun perlu disadari bahwa metode tersebut harus dipakai secara benar dan tepat. Yang paling penting adalah metode yang digunakan ini bebas dari apa yang disebut sebagai "*common judge mental error*", (1) *Hallo effect*, yaitu kesalahan dalam menilai seorang pegawai yang didasarkan pada suatu kecenderungan menggeneralisasi kinerja seorang pegawai hanya sesaat. Orang yang bekerja dengan baik pada saat ini terus dinilai baik dimasa mendatang. (2) *constan error*, yaitu kesalahan dimana penilai menilai seorang pegawai berdasarkan standar dibawah atau diatas norma yang biasa diapakai. (3) *resensy error*, yaitu kesalahan dimana penilai menilai pegawai berdasarkan hasil penilaian yang telah dibuat pada tahun terakhir (penilaian terakhir), (4) *central tendency*, yaitu kesalahan dimana penilai menilai semua pegawai semua pegawai sama kinerjanya; dan (5) *personal bias*, yaitu kesalahan dimana penilai menggunakan pandangan tentang latar belakang etnis, jenis kelamin, agama, ketakutan akan akibat penilaian, dan sebagainya.

Untuk mengontrol berbagai kesalahan atau biasa dalam pengukuran tersebut diperlukan penilaian khusus terhadap kualitas *alat ukur kinerja* yang digunakan. Untuk tidak mengulang kembali kesalahan-kesalahan selama ini. Maka pengembangan standar evaluasi di masa mendatang harus memperhatikan tiga elemen dasar, baik yang menyangkut dasar paradigma yang melandasi evaluasi kinerja, ruang lingkup kinerja yang diukur, dan cara pengukuran yang tepat. Dengan kata lain, alat ukur kinerja harus diuji kualitasnya melalui beberapa jenis test, yaitu *content*, *criterion* dan *construct validity*. Test tersebut menunjukkan ketepatan parameter kinerja, mengukurnya secara tepat, dan mengkonsepsikannya sesuai dengan tuntutan teori atau paradigm yang ada sehingga dapat memberikan hasil

yang jelas. Harus ada jaminan bahwa *kita telah mengukur apa yang hendak kita ukur.*

### Isu Penerimaan Terhadap Alat Ukur (*Acceptability*)

Isu metodologis yang lain adalah mencakup *acceptability*, yaitu sampai seberapa jauh para penilai kinerja dan pihak yang dinilai menerima cara atau alat pengukuran ini. Hal ini dapat terjadi apabila proses pengukuran dengan menggunakan alat ukur tersebut memakan waktu yang sangat lama dan energy yang sangat banyak. Karena itu, mereka melakukan berbagai bias dalam proses pengukuran.

#### Isu Kejelasan Tentang Apa Yang Diharapkan Dari Pegawai

Dalam bekerja sehari-hari, belum tentu semua pegawai mengetahui apa yang diharapkan dari dirinya oleh organisasi atau bahkan atasannya langsung. Kecenderungan penilaian kinerja secara formalitis terlihat dalam metode penilaian kinerja pegawai yang dilakukan melalui pengisian daftar penilaian pelaksanaan pekerjaan (DP3). Banyak keluhan bahwa proses tersebut hanya dilakukan sebagai rutinitis, tergantung sepenuhnya pada selera atasan, tidak partisipatif, dan sebagainya. Akibatnya, output penilaian tidak saja tidak bisa menggambarkan kondisi yang sesungguhnya tetapi juga tidak dapat digunakan sebagai input dalam perencanaan pengembangan dan pembenahan kinerja aparat pemerintah. Oleh karenanya, sebuah desain baru sangat dibutuhkan yang mampu menggambarkan kinerja riil aparat pemerintahan yang disertai dengan langkah-langkah pembenahan yang serius. Secara umum penilaian kinerja merupakan kunci penting menuju perbaikan dan kemajuan baik bagi individu maupun bagi suatu lembaga.

### 10.3 RANGKUMAN

Kinerja adalah serangkaian "hasil" yang diperoleh oleh seorang pegawai selama periode tertentu yang tidak termasuk karakteristik pribadi pegawai yang dinilai. Penilaian kinerja diartikan lebih luas lagi yaitu sebagai "*...a systematic process of developing performance criteria for job, than assesing employees' job performance in relation to these...*", atau dapat pula diartikan sebagai "*...assessment of performance against defined criteria...*"

Ada dua paradigma penilaian kinerja public, yaitu *paradigma manajemen normatif* dan *paradigma manajemen publik baru*. Untuk mengukur kinerja program yang telah dikembangkan, ada dua pendekatan utama, yaitu pendekatan yang menilai perilaku atau yang dikenal sebagai dengan *pendekatan perilaku*, dan pendekatan yang menilai hasil dan manfaat yang diberikan atau disebut *pendekatan hasil*. Keduanya sama-sama penting dalam rangka pengembangan program dalam jangka panjang.

Beberapa pendekatan yang digunakan dalam penilaian kinerja individu yaitu (1) pendekatan komparatif (*comparative approach*), (2) pendekatan atribut (*attribute approach*), (3) pendekatan perilaku (*behavioral approach*), (4) pendekatan hasil (*results approach*), (5) pendekatan kualitas (*quality approach*). Kinerja suatu organisasi atau efektivitas organisasi menggambarkan sampai seberapa jauh organisasi merealisasikan tujuan akhirnya (goals), semua kondisi yang diperlukan organisasi untuk tetap bertahan hidup atau yang dikenal dengan istilah "survival"

Beberapa isu penting dalam kinerja public adalah Isu Kesesuaian Strategis, Isu Kemampuan dan Independensi dalam memberikan penilaian, Isu Kontrol terhadap kualitas pengukuran kinerja, Isu Penerimaan Terhadap Alat Ukur (*Acceptability*), Isu Kejelasan Tentang Apa Yang Diharapkan Dari Pegawai

#### 10.4 LATIHAN

1. Jelaskan definisi tentang kinerja public
2. Apa batasan penilaian kinerja public
3. Gambarkan pergeseran paradigma kinerja public untuk memahami persoalan kepublikan
4. Jelaskan kinerja program, kinerja individu dan kinerja organisasi
5. Apa saja isu-isu yang mengemuka dalam kaitannya dengan kinerja public.

#### 10.5 PUSTAKA RUJUKAN

Keban, Yeremis. 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta. Gava Media.

## 10.6 GLOSSARI

<b>Kata atau kalimat</b>	<b>Arti atau penjelasan</b>
<i>Public Service</i>	Pelayanan kepada masyarakat sebagai dasar penilaian kerja uang utama
<i>Closed System</i>	Organisasi sebagai sistem tertutup dalam penilaian kinerja.
<i>Open System</i>	Organisasi sebagai sistem terbuka, transparan dalam penilaian kinerja.

-oo0oo-





# BAB 11

## Dimensi Lingkungan Publik

### 11.1 PENDAHULUAN

**B**ab kesebelas akan membahas mengenai dimensi lingkungan publik. Bab ini menjadi kelanjutan dari dimensi-dimensi sebelumnya dan menjadi rujukan untuk memahami bab-bab berikutnya. Uraian bab ini berisi penjelasan batasan dan ruang lingkup lingkungan publik, pergeseran paradigm dimensi lingkungan public, adaptasi terhadap lingkungan, dan beberapa isu penting dalam dimensi lingkungan publik.

#### Kompetensi Dasar

Mampu memahami memahami dimensi lingkungan publik sebagai salah satu dimensi penting dalam administrasi publik

#### Indikator

Setelah mempelajari bab ini, mahasiswa diharapkan dapat:

1. Menjelaskan batasan dan ruang lingkup lingkungan publik
2. Menjelaskan pergeseran paradigma lingkungan publik
3. Menyimpulkan pola adaptasi administrasi publik dalam lingkungan public

#### Tujuan Pembelajaran

1. Mendapatkan pemahaman tentang dimensi lingkungan publik

## 11.2 PENYAJIAN MATERI

### 1. Batasan dan Ruang Lingkup Lingkungan Publik

Lingkungan di artikan sebagai semua factor yang berbeda di luar organisasi, ataaau semua yang berbeda diluar batas organisasi. Lingkungan ini mencakup lingkungan umum (*general inverionmet*) yang mempengaruhi organisasi secara tidak langsung, atau kurang begitu dirasakan secara langsung seperti kondisi politik, ekonomi, social, budaya dan hukum, dan lingkungan khusus (*specific environment*) yang memiliki pengaruh yang secara langsung seperti pelanggan, pemasok, pesaing, pemerintah, serikat kerja, asosiasi perdagangan, dan kelompok penekanan (Robbins, 1991:206)

Ruang lingkup yang lain di singkat dalam suatu akronim PEST ya itu politik, ekonomi, social dan tehnologi. menurut Katz dan Kahan (dalam Keban, 2008: 183), lingkungan organisasi terdiri atas 5 aspek yang harus selalu dimonitor dan direspon agar selalu efektif, yaitu nilai-nilai masiyarakat (*societal values*), lingkungan politik/legal, lingkungan ekonomi/tenaga kerja, lingkungan informasi/tehnologi, dan lingkungan fisik/ geografis.

Ada juga pendapat lain, yaitu oleh Igor Anshoff (Certo dan Peter, 1991:49 dalam Keban, 2008: 183), yang menyatakan lingkungan yang dapat mempengaruhi organisasi adalah kecenderungan global, perubahan moneter, inflasi, hubungan dengan negara lain, perubahan pasar, tehnologi munculnya industry baru, meningkatkan kesejahteraan para konsumen, perubahan sikap masyarakat, control pemerintahan, tekanan serikat kerja, krisis lingkungan alam fisik, kepercayaan masyarakat, kompetisi di antara negara sedang berkembang, kekurangan sumber daya strategis perubahan sikap terhadap pekerjaan tersebut.

### 2. Pergeseran Paradigma Lingkungan Publik

Dalam perkembangan administrasi publik terhadap dua paradigma umum tentang hubungan antara organisasi dengan lingkungan. Paradigma ini di bangun berdasarkan respons organisasi terhadap lingkungannya. paradikma pertama di kenal dengan naman "sistem tertutup" (*closed sistem*) dan kedua adalah "sistem terbuka" (*open sistem*). "sistem tertutup menggambarkan sistem interaksi yang terbatas dari suatu organisasi terhadap lingkungannya, dan apa yang di kerjakan organisasi tersebut

hamper tidak tergantung kepada dinamika lingkungan hidup karena itu, perkembangan organisasi tidak tergantung kepada lingkungannya. sebaliknya paradigma "sistem terbuka" menggambarkan interaksi yang begitu intensif antara suatu organisasi dengan lingkungannya, di sini jelas bahwa eksistensi dan perkembangan suatu organisasi sangat di tentukan oleh kondisi lingkungannya. Dewasa ini organisasi public di tuntut selalu merespon kebutuhan, aspirasi, dan permasalahan yang dihadapi masyarakat sekitarnya.

"Sistem terbuka" selalu melihat eksistensi dan perkembangan suatu organisasi dalam kaitannya dengan lingkungan yang ada di sekitarnya dengan sistem lingkungan yang ada di sekitarnya. Adapun ciri sistem terbuka, menurut Robbins (1990:15-19) adalah memiliki input, proses transformasi, dan output dimana terdapat (1) kesadaran lingkungan atau *environment awareness* yang menunjukan adanya interdependensi antara organisasi dengan lingkungannya: (2) *feedback* yaitu bahwa organisasi secara berkesinambungan menerima informasi dari lingkungannya dan melakukan penyesuaian dan koreksi diri: (3) karakter yang bersifat siklus yaitu selalu terjadi dari siklus dari *input* ke *output* dan lingkungan, kemudian kembali lagi ke *input*: (4) *entropia negative* yaitu kecendrungan untuk selalu memperbaiki dirinya, memelihara strukturnya dan kematiannya, dan bahkan dapat bertumbuh karena memiliki kemampuan untuk mendapatkan energy kembali: (5) kondisi yang selalu manatap (*steady state*): (6) gerakan yang mengarah pada pertumbuhan dan ekspansi: (7) keseimbangan dalam menjaga dirinya dan kegiatan yang bersifat adaptif: dan (8) sistem yang dapat kondisi ahir yang sama meski melalui kondisi awal dan jalan yang berbeda.

Di dalam administrasi publik khususnya dalam birokrasi pemerintahan interaksi dengan lingkungan khususnya lingkungan social dapat di jadikan contoh konkrit. Tuntutan atas keputusan yang demokratis dalam suatu organisasi yang melibatkan masyarakat sekitar, misalnya, menunjukan keterbukaan lingkungan social. Apa yang di ungkapkan oleh Graham Allison (1971) (dalam Keban, 2008) bahwa membuat kebijakan sering di pengaruhi oleh banyaknya pemain dari luar birokrasi dalam bentuk negosiasi dan tawar menawar, menunjukan bahwa lingkungan sangat berpengaruh. demikian juga di sampaikan oleh Willson (1989) (dalam keban, 2008) bahwa

yang di lakukan instansi pemerintah sebenarnya di lakukan oleh luar oleh struktur dan budaya politik sehingga birokrat sering kali memiliki control yang terbatas terhadap apa yang mereka hadapkan.

Pengaruh lingkungan dapat contohnya dalam teori *principal agent* yang menguraikan antara pemberi kerja yang menguraikan antara pemberi kerja (*principal*) dan pihak yang menjalankan pekerjaan (agen) dengan kompensasi yang di sepakati (William son, 1975 dalam Keban, 2008). Birokrasi pemmerintahan didalam kontek ini dapat di lihat sebagai agen yang mengerjakan pekerjaan yang di putuskan oleh pihak luar yaitu para pejabat public yang di pilih (*electet officials*) atau principal dengan hubungan demikian maka para pejabat public atau elected official tersebut secara mewarnai atau membentuk prilaku birokrasi yang ada.

### 3. Pola Adaptasi Administrasi Publik dalam Lingkungan Publik

Suatu organisasi hanya dapat bertahan hidup sepanjang ia mampu melakukan penyesuaaian diri dengan lingkungannya dalam berbagai bentuk yaitu perubahan strategi, struktur dan budaya kerja. Dengan kata lain organisasi terhadap perubahan dari lingkungan perlu melakukan penyesuaian dalam bentuk prubahan strategi, stuktur, dan budaya kerja.

Dalam literature tentang hubungan antar organisasi dengan lingkungan kita mengenal apa yang di sebut dengan strategi "kompetisi" atau sebaliknya "kooperasi". Strategi kompetisi di lakukan apa bila di lingkungan mengalami kelangkaan sumberdaya yang semakin langka tersebut. Strategi kooperasi di lakukan apa bila kooperasi sudah mengarah pada hubungan yang tidak sehat, dan para kompotitor memutuskan melakukan kerjasama membagi sumberdaya yang sudah langka. Dalam kaiatan dengan kompetisi dan kooperasi ini para manejer harus mampu mengelola diferensisasi dan intergrasi.

Hubungan antar lingkungan, strategi, stuktur dan budaya telah lama di ungkapakan. Logikanya adalah bahwa apa bila lingkungan (ekonomi) berubah menjadi sangat sulit seperti kesulitan mendapatkan bahan atau *supply* barang dari luar organisasi yang bersangkutan akan melakukan strategi pengamatan. dalam hal ini stuktur yang tidak terlalu penting dalam masa sulit ini akan di hilangkan atau di sederhanakan, dan budaya menghemat

di promosikan kesetiap karyawan yang ada, dan setiap pimpinan dalam mengambil keputusan selalau mengambil nilai efisiensi atau penghematan.

Studi yang menggambarkan pengaruh lingkungan terhadap perubahan struktur organisasi telah lama di ungkap oleh Michael T. Hannan dan John Freeman (1977) (dalam Keban, 2008). Dalam perspektif adaptasi, mereka mengemukakan *scanning* terhadap lingkungan untuk mendapat informasi tentang peluang, ancaman merumuskan respon strategis, dan melakukan penyesuaian struktur organisasi secara tepat. Demikian pula organisasi, manajer yang di pengaruhi oleh lingkungan meresponnya dengan menetapkan strategi tertentu, sementara manajer yang pandai akan terus melakukan penyesuaian yang cermat terhadap lingkungannya.

Hubungan antar lingkungan terhadap perubahan struktur juga dapat di lihat dari tulisan Stephen P. Robbins (1990:230-232). Robbins menggambarkan dalam menghadapi lingkungan yang bersifat sangat tidak menentu (*uncertain*), organisasi akan mengatur strukturnya lebih kompleks yaitu menciptakan unit-unit yang lebih khusus dalam jumlah yang lebih besar dan mengaplikasikan lebih banyak spesialis. Juga mengungkapkan bahwa apabila lingkungan yang di hadapi stabil maka tingkat formasi yang tinggi dapat di terapkan. Artinya aturan, prosedur dan standar kerja dapat di buat dan di terapkan dengan tegas karena situasi yang di hadapi hampir sama dari hari ke hari, tetapi hal tersebut tidak dapat di lakukan apabila karakteristik lingkungan sangat variatif, maka sentralisasi menjadi tidak tepat lagi, atau dengan kata lain desentralisasi harus di terapkan. Beberapa kesimpulan yang di sampaikan Robbins (1990:233) adalah: 1) efek lingkungan terhadap organisasi merupakan satu fungsi dependasi; 2) suatu lingkungan yang dinamis memiliki pengaruh yang lebih besar terhadap perubahan struktur dari suatu lingkungan ; 3) kompleksitas organisasi dan ketidakpastian lingkungan, semakin kompleks suatu organisasi; 4) formalisasi dan ketidakpastian lingkungan berhubungan terbalik artinya semakin tinggi ketidakpastian semakin rendah tingkat formasi; 5) semakin kompleks lingkungan, semakin tinggi tingkat desentralisasi; 6) lingkungan yang sangat tidak ramah akan menuntut strategi yang sangat temporer.

Dalam buku manajemen strategis lain, sesuai hirarki organisasi dalam merespon perubahan lingkungan menggunakan strategi sesuai hirarki organisasi, misalnya tingkat fungsional (Certo & Peter, 1990 dalam Keban

2008). Pada tingkat bisnis, dilakukan strategi yang menjaga agar organisasi tetap memiliki kemampuan berkompetisi dengan kekuatan besar seperti pedagang atau organisasi baru, posisi tawar menawar para supleir, posisi tawar menawar pembeli, dan pengganti produk. Dalam menghadapi hal ini Porter (dalam Keban, 2008) memberikan beberapa strategi yaitu "*overall leadership*" "*differential*" dan "*focus*", dimana masing-masing menuntut adanya keterampilan dan sumberdaya, serta persyaratan organisasi yang khusus.

#### 4. Beberapa Isu Penting Dalam Lingkungan Publik

Beberapa isu penting yang menyangkut dimensi lingkungan adalah kekhasan kondisi Indonesia, dan pemaksaan penerapan teori, strategi dan prinsip-prinsip baru yang berasal dari dunia barat. Pemaksaan untuk menetapkan teori administrasi publik dan pemaksaan strategis pembangunan di negara yang sedang berkembang harus diakui telah menimbulkan masalah di masa lalu, sementara penerapan strategi sering memunculkan keraguan-keraguan akan keberhasilannya. Hal ini sering di pertahankan, karena Indonesia memiliki lingkungan yang sangat khas, tidak mudah menerima. Cara pandang, pola fikir, orientasi nilai dan tradisi dan budaya birokrasi menjadi faktor lingkungan internal yang harus juga di perhitungkan.

Situasi dan kondisi yang ada di Indonesia selama ini di tandai oleh (1) kondisi dan situasi social politik dan budaya masyarakat sebagai akibat dari perjalanan sejarah yang khas; (2) inerti di dalam birokrasi Indonesia yang kemudian cenderung menolak berbagai bentuk perubahan, ataupun kalau menerima hanya sebatas formalitas atau kamufase ; dan (3) negara dengan luas wilayah, fisik yang begitu kompleks, dengan ribuan pulau dan etnis, pasti menuntut jenis pelayanan public yang sangat kompleks.

Karakteristik social- politik Negara Indonesia sangat di pengaruhi oleh perjalanan sejarah kenegaraan khususnya mulai dari pemerintahan Suharto yang penud dengan dominasi birokrasi di berbagai bidang kehidupan. Akibatnya control dari masyarakat untuk pemerintahan dan interaksi antar masyarakat terhadap pemerintahan dan interaksi masyarakat dengan pemerintahan hanya sebatas formalitas.

Sementara itu, pemerintah sendiri menghadapi suatu beban berat dalam dirinya (lingkungan dirinya), yaitu bagaimana dapat keluar dan bebas dari penyakit-penyakit birokrasi yang mengidap dalam dirinya selama ini. Begitu banyak hambatan seperti sikap mental, pola berfikir dan kepentingan dalam birokrasi seperti kepentingan sendiri.

Pemerintah juga menghadapi rumitnya hambatan fisik geografis Indonesia, termasuk memenuhi variasi kebutuhan masyarakat itu sendiri. Disini beban pemerintah sanagat berat karena harus melakukan intervensi di bidang *consumption, investment, production and distribution*, dan sering menghadapi masalah-masalah lain seperti besarnya kebebasan yang di berikan kepada individu/sector privat untuk terlibat di sector publik, besarnya alokasi sumberdaya yang dapat dimanfaatkan

### 11.3 RANGKUMAN

Lingkungan mencakup lingkungan umum (*general environment*) yang mempengaruhi organisasi secara tidak langsung, atau kurang begitu dirasakan secara langsung seperti kondisi politik, ekonomi, social, budaya dan hukum, dan lingkungan Khusus (*specific environment*) yang memiliki pengaruh yang secara langsung.

Dalam perkembangan administrasi publik terhadap dua paradigma umum tentang hubungan antara organisasi dengan lingkungan. Paradigma ini di bangun berdasarkan respons organisasi terhadap lingkungannya, yaitu "sistem tertutup" (*closed sistem*) dan "sistem terbuka" (*open sistem*).

Suatu organisasi hanya dapat bertahan hidup sepanjang ia mampu melakukan penyesuaian diri dengan lingkungannya dalam berbagai bentuk yaitu perubahan strategi, struktur dan budaya kerja. Dalam literature tentang hubungan antar organisasi dengan lingkungan kita mengenal apa yang di sebut dengan strategi "kompetisi" atau sebaliknya "kooperasi".

Beberapa isu penting yang menyangkut dimensi lingkungan adalah kekhasan kondisi Indonesia, dan pemaksaan penerapan teori, strategi dan prinsip-perinsip baru yang berasal dari dunia barat. Hal ini sering di pertahankan, karena Indonesia memiliki lingkungan yang sangat khas, tidak mudah menerima. Cara pandang, pola fikir, orientasi nilai dan tradisi

dan budaya birokrasi menjadi faktor lingkungan internal yang harus juga di perhitungkan.

#### 11.4 LATIHAN

1. Apa yang disebut dengan lingkungan public
2. Apa batasan dari lingkungan public
3. Gambarkan pergeseran paradigma lingkungan public
4. Apa keunggulan dari masing-masing paradigma dalam lingkungan public
5. Bagaimana idealisasi adaptasi lingkungan public untu konteks Indonesia

#### 11.5 PUSTAKA RUJUKAN

Keban, Yeremis. 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publi: Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta. Gava Media.

Robbins, S.P.1990. *Organization Theory: Structure, Design and Applications*. Englewood Cliffs.New Jersey: Prentice Hall.Inc

#### 11.6 GLOSSARI

Kata atau kalimat	Arti atau penjelasan
<i>Kompetisi</i>	Persaingan diantara faktor-faktor lingkungan yang diutamakan dalam pengambilan keputusan publik
<i>Kooperatif</i>	Bekerjasama dengan lingkungan (respon) dalam pengambilan keputusan yang dapat dipertanggungjawabkan.
<i>Scanning</i>	Pemeriksaan secara seksama, faktor-faktor lingkungan yang bisa membantu ketercapaian tujuan



# BAB 12

## Dimensi Etika Publik

### 12.1 PENDAHULUAN

Bab kedua belas akan membahas mengenai dimensi etika publik. Bab ini menjadi kelanjutan dari dimensi-dimensi sebelumnya dan menjadi rujukan untuk memahami bab-bab berikutnya. Uraian bab ini berisi penjelasan batasan dan ruang lingkup etika publik, perubahan paradigma, aplikasi etika dan moral, serta beberapa isu penting dalam etika publik.

#### Kompetensi Dasar

Mampu memahami dimensi etika publik sebagai salah satu dimensi penting dalam administrasi publik

#### Indikator

Setelah mempelajari bab ini, mahasiswa diharapkan dapat:

1. Menjelaskan batasan dan ruang lingkup etika publik
2. Menjelaskan perubahan paradigma etika publik
3. Menyimpulkan standar etika dan moral yang dapat diterapkan dalam konteks seputar isu-isu penting dalam etika publik

#### Tujuan Pembelajaran

1. Mendapatkan pemahaman tentang dimensi etika publik

## 12.2 PENYAJIAN MATERI

### 1. Batasan dan Ruang Lingkup Etika Publik

Bertens dalam Keban (2008:165) menggambarkan konsep etika dengan beberapa arti, salah satu diantaranya dan biasa digunakan orang adalah kebiasaan, adat atau akhlak dan watak. Filsuf besar Aristoteles, Kata Bertens, telah menggunakan kata etika ini dalam menggambarkan filsafat moral, yaitu ilmu tentang apa yang biasa dilakukan atau ilmu tentang adat kebiasaan. Bertens lebih lanjut juga mengatakan bahwa di dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, karangan Purwadarminta, etika dirumuskan sebagai ilmu pengetahuan tentang asas-asas akhlak (moral). Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1988), disebut sebagai (1) ilmu tentang apa yang baik dan apa yang buruk dan tentang hak dan kewajiban moral; (2) kumpulan asas atau nilai yang berkenaan dengan akhlak; dan (3) nilai mengenai benar dan salah yang dianut suatu golongan atau masyarakat.

Dengan memperhatikan beberapa sumber diatas, Bertens berkesimpulan bahwa ada tiga arti penting etika, yaitu etika (1) sebagai nilai-nilai moral dan norma-norma moral yang menjadi pegangan bagi seseorang atau suatu kelompok dalam mengatur tingkah lakunya, atau disebut dengan "sistem nilai", (2) sebagai kumpulan asas atau nilai moral yang sering dikenal dengan "kode etik", dan (3) sebagai ilmu tentang yang baik atau buruk, yang acapkali disebut "filsafat moral". Pendapat seperti ini mirip dengan pendapat yang ditulis dalam *The Encyclopedia of Philosophy* yang menggunakan etika sebagai (1) "way of life" (2) "moral code" atau *rules of conduct*, dan (3) penelitian tentang unsur pertama dan kedua diatas (Denhardt, 1988: 28).

Salah satu uraian menarik dari Bertens dalam Keban (2008:165) adalah tentang pembedaan atas konsep etika dari konsep etiket. Etika lebih menggambarkan norma tentang perbuatan itu sendiri-yaitu apakah suatu perbuatan boleh atau tidak boleh dilakukan, misalnya mengambil barang milik orang tanpa ijin tidak pernah diperbolehkan. Sementara etiket menggambarkan cara suatu perbuatan itu dilakukan manusia, dan berlaku hanya dalam pergaulan atau berinteraksi dengan orang lain, dan cenderung berlaku dalam kalangan tertentu saja, misalnya memberi sesuatu kepada

orang lain dengan tangan kiri merupakan cara yang kurang sopan menurut kebudayaan tertentu, tapi tidak ada persoalan bagi kebudayaan lain. Karena itu etiket lebih bersifat relatif, dan cenderung mengutamakan simbol lahiriah, bila dibandingkan dengan etika yang cenderung berlaku universal dan menggambarkan sungguh-sungguh sikap bathin.

Secara umum nilai-nilai moral nampak dari enam nilai besar atau yang dikenal dengan "*six great ideas*" (Denhardt, 1988) yaitu nilai kebenaran (truth), kebaikan (*goodness*), keindahan (*beauty*), kebebasan (*liberty*), kesamaan (*equality*), dan keadilan (*justice*). Dalam kehidupan bermasyarakat, seseorang sering dinilai apakah tutur kata, sikap dan perilaku sejalan dengan nilai-nilai tersebut atau tidak. Begitu pula dalam pemberian pelayanan publik, tutur kata, sikap, dan perilaku para pemberi pelayanan seringkali dijadikan abyek penilaian dimana nilai-nilai besar tersebut dijadikan ukurannya. Disamping nilai-nilai dasar tersebut, mungkin ada juga nilai-nilai lain yang dianggap penting untuk mensukseskan pemberian pelayanan, yang dari waktu ke waktu terus dinilai, dikembangkan dan dipromosikan. Nilai-nilai tersebut sering dilihat sebagai "muatan lokal" yang wajib diikuti seperti keteladanan yang baik, rasa empati yang tinggi, memiliki agama yang jelas, bertakwa, dsb.

Dalam dunia administrasi publik atau pelayanan publik, etika di artikan sebagai filsafat dan "profesional standards" (kode etik), atau moral atau "*right rules of conduct*" (aturan berperilaku yang benar) yang seharusnya dipatuhi oleh pemberi pelayanan publik atau administrator publik (Denhardt, 1988). Menurut *The Public Administration Dictionary* (Chandler & Piano, 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 (Chandler & Piano, 1988:17).

## 2. Perubahan Paradigma Etika Publik

Etika atau moral menjadi salah satu dimensi terpenting dalam administrasi publik karena kegiatan-kegiatan administrasi publik berkenaan dengan maksud dan tujuan publik tertentu, diarahkan untuk memuaskan kepentingan atau kebahagiaan publik, dan harus dijalankan dengan kewajiban dan motif yang benar. Alasan-alasan ini merupakan pusat

perhatian dari aliran-aliran etika atau moral yang berkembang selama ini, seperti teleologi, utilitarianisme, dan deontologi. Perbedaan aliran-aliran ini telah mempengaruhi para administrator dalam pengambilan keputusan dan dalam melakukan berbagai kegiatannya, yang sering dianggap kontroversial. Ada yang berpendapat bahwa keputusan yang dibuat atau aktivitas yang dilakukan telah didasarkan atas etika dan moral yang benar, sementara yang lain berpendapat sebaliknya. Mereka yang mengutamakan tujuan sebagai penilaian pokok etika, tentu akan berbeda dengan mereka yang mementingkan kewajiban atau aturan yang harus ditaati.

Dilihat dari sejarah administrasi publik, etika merupakan isu yang relatif muda. Di dalam aliran klasik / birokrasi klasik, etika belum disentuh oleh Max Weber, F.W.Taylor, L.Gullick, L.Urwick, dan baru dapat secara jelas terlihat pada kehendak untuk memisahkan antara administrasi dan politik atau yang dikenal dengan "*the politics-administration dichotomy*". Bahkan, menurut Chandler dan Plano (1988: 18), asalkan administrator publik mengerjakan pekerjaan mereka secara efisien dan ekonomis maka mereka telah dianggap sebagai pihak yang bermoral. Anggapan ini berlangsung sampai Paul Appleby melihat bahwa administrasi dan politik adalah bagian dari parsel yang sama, barulah disadari bahwa moralitas merupakan bagian dari dunia birokrasi. Dan kini, aspek etika menjadi sorotan utama bagi para administrator karena mereka terpaksa harus membuat keputusan yang tidak saja mempertimbangkan nilai efisiensi, ekonomis dan prinsip-prinsip administrasi, tetapi juga aspek moralitas. Masalah etika ini kemudian lebih dituntut untuk diperhatikan karena terjadi kompetisi antara kepentingan publik dan kepentingan lain (*competing interests*).

Menurut Chandler & Plano (1988) dalam etika terdapat empat aliran utama yaitu *empirical theory*, *rational theory*, *intuitive theory*, dan *revelation theory*. *Empirical theory* melihat bahwa etika diturunkan dari pengalaman manusia dan persetujuan umum. Misalnya peperangan atau penggunaan zat kimia tertentu yang membahayakan manusia. Dalam konteks ini penilaian tentang "baik" dan "buruk" tidak terlepas dari atau tidak terpisahkan dari fakta dan perbuatan.

*Rational theory* melihat bahwa baik atau buruk sangat tergantung dari reasoning atau alasan dan logika yang melatarbelakangi suatu perbuatan, bukan pengamatan. Dalam konteks ini, setiap situasi dilihat sebagai suatu

yang unik dan membutuhkan penerapan yang unik dari logika manusia dan memberikan kesimpulan yang unik pula tentang baik atau buruk.

*Intuitive theory* berargumen bahwa ketika tidak harus berasal dari pengalaman dan logika, tetapi manusia secara alamiah dan otomatis memiliki pemahaman tentang apa yang benar dan salah, apa yang baik dan yang buruk. Teori ini menggunakan hukum moral alant'rah atau "natural moral law".

*Revelation theory* berpendapat bahwa yang benar atau salah berasal dari kekuasaan di atas manusia yaitu dari Tuhan sendiri. Dengan kata lain apa yang dikatakan Tuhan (dalam berbagai kitab suci) menjadi rujukan utama untuk memutuskan apa yang benar dan apa yang salah.

Disamping empat aliran utama di atas, yang sering dipertentangkan dalam administrasi publik karena pengaruhnya kepada administrator sangat terasa adalah *pendekatan teleologis, utilitarianisme, deontologis, dan virtue ethics*. Pendekatan pertama dan kedua seringkali bertentangan satu sama lain, bahkan dalam beberapa kasus membingungkan publik.

*Pendekatan teleologis dan utilitarianisme* merupakan pendekatan yang berorientasi kepada tujuan dan difokuskan kepada akibatnya (Heichelbech, 2003: 1189-1191). *Teleologi* secara khusus berkenaan dengan *maksud dan tujuan*, sementara *utilitarian* berkaitan dengan akibat yang dirasakan apakah memenuhi kepentingan atau meningkatkan kepuasan. Kedua pendekatan ini berbeda dengan pendekatan deontologi yang memusatkan perhatiannya kepada kewajiban dan motif yang mendasari suatu keputusan atau perbuatan.

*Aliran teleologis* dapat ditelusuri dari karya Aristoteles. Menurut Aristoteles, *tujuan* atau *maksud*lah yang menentukan apakah sesuatu itu hebat atau bermanfaat. Dengan kata lain, etis tidaknya sesuatu ditentukan oleh maksud atau tujuannya. Sayangnya pernyataan tersebut ditentang oleh *scientific revolution* yang melihat bahwa bukan tujuan atau maksud yang menentukan sesuatu itu hebat atau berharga, tetapi lebih ditentukan oleh prinsip-prinsip ilmiah yang digunakan.

*Aliran utilitarianisme* pertama muncul di Inggris pada akhir abad ke delapan belas. Aliran ini menolak *rationalisme* dengan memberikan argumentasinya bahwa sesuatu itu etis atau tidak, sangat tergantung

bukan pada alasan yang digunakan tetapi kemampuan menghasilkan suatu kenikmatan, atau mengurangi kesengsaraan. Jeremy Bentham dalam tulisannya berjudul *The Principles of Morals and Legislation*, berpendapat bahwa prinsip etis tidaknya sesuatu kegiatan tergantung kepada kecenderungan menghasilkan kebahagiaan, atau mengurangi kebahagiaan. Dengan kata lain, etika benar-benar peduli terhadap kebahagiaan para individu, bukan yang lain.

Mengikuti Jeremy Bentham, John Stuart Mill dalam tulisan *Utilitarianism* setuju bahwa sesuatu kegiatan dianggap benar secara etis tergantung kepada *utility* atau kegunaannya yaitu apakah kegiatan itu akan meningkatkan kebahagiaan atau kesenangan, dan sebaliknya, dianggap salah secara etis bila mendatangkan kesengsaraan. Akan tetapi ia lebih menekankan bahwa tidak hanya sekedar meningkatkan kebahagiaan atau mengurangi kesengsaraan bagi yang berkepentingan, tetapi lebih penting lagi menghasilkan kebahagiaan paling tinggi bagi paling banyak orang. Jadi dalam kacamata Mill, suatu kegiatan itu etis bila menghasilkan kebahagiaan yang lebih besar dan lebih luas lagi cakupannya. Dan untuk menghasilkan yang lebih besar ini diperlukan peningkatan efisiensi. Dengan kata lain, bila efisiensi telah dimaksimisasikan dalam suatu organisasi maka menurut kacamata utilitarian, organisasi tersebut telah bertindak etis.

Apa yang disampaikan dalam utilitarianisme ini dikritik karena dalam kenyataan tidak mudah menghitung utilitas atau kegunaan secara tepat. Demikian pula tidak dipersoalkan kebahagiaan siapa, apakah yang ingin dibahagiakan itu adalah yang secara legitimate berhak mendapatkannya, atau jangan-jangan kepada orang atau kelompok orang tertentu yang tidak pantas mendapatkannya. Atau dengan kata lain kepentingan yang dilayani harus benar-benar kepentingan dari orang-orang yang membutuhkannya secara sah. Kritik yang lain datang dari kelompok utilitarian kontemporer atau dikenal dengan nama *consequentialists*, dimana mereka mempertanyakan mengapa harus *kebahagiaan* yang dijadikan ukuran, apakah tidak sebaiknya mempertimbangkan juga kepentingan lain seperti *hak-hak* dasar atau *hak asasi* manusia.

Deontologi merupakan salah satu cabang etika yang menekankan kewajiban, tugas, tanggung jawab dan prinsip-prinsip yang harus diikuti. Tokoh utamanya adalah Immanuel Kant dan John Rawls (Heichelbech, 2003:

339-340 dalam Keban 2008:166). Deontologi berbeda dengan utilitarianisme dalam hal tidak memperhatikan atau memperdulikan konsekuensi atau akibat dari suatu perbuatan sebagai pertimbangan moral, tetapi lebih menekankan *compliance* dan *enforcement* (ketaatan dan kesesuaian) terhadap suatu kewajiban, tanggung jawab, aturan dan prinsip-prinsip yang berlaku. Bagi kaum deontologist, ada banyak hubungan nonconsequential yang perlu diperhatikan (selain yang konsekuensial seperti pada utilitarianisme), seperti hubungan pertemanan, hubungan bapak dengan anak, afiliasi bisnis, yang dapat memperkaya kehidupan moral kita. John Rawls menekankan bahwa etis tidaknya sangat tergantung kepada apakah prinsip-prinsip utama telah diikuti atau tidak, misalnya dalam mendistribusikan pelayanan publik atau barang publik, telah menerapkan prinsip *justice as fairness* atau tidak. Deontologi dikritik karena lebih menekankan rasionalitas, dan tidak memperhatikan unsur manusianya. Karenanya, sering dinilai sebagai konsep etika yang dangkal.

Virtue Ethics berasal dari filsafat Yunani kuno, yang muncul sebagai reaksi terhadap aliran utilitarianism dan deontologi. Menurut aliran ini, baik atau buruk, benar atau salah tidak tergantung dari akibat atau konsekuensi (utilitarianism), atau dari kewajiban atau prinsip yang harus ditaati (deontologi), tetapi dari "*the excellences of character*" yang ditunjukkan dari *integritas* (Bowman, dalam keban 208:168). Dengan kata lain, substansi aktual dari etika atau moral ini tidak dapat dipahami dengan memprediksi hasil atau akibat, atau kesesuaian dengan kewajiban, tetapi dipahami dari "*internal imperative to do right*". Disini, yang ditekankan adalah keharusan untuk berbuat baik, tidak karena dorongan mendapatkan hasil atau keharusan mengikuti kewajiban atau prinsip yang telah ditentukan. Meskipun demikian, ketiga aliran tersebut, menurut Bowman, membentuk Segitiga Etika (*Ethical Triangle*), dimana deontologi memusatkan perhatian pada kewajiban dan prinsip yang harus diikuti (*it is imperative that actions categorically follow principles irrespective of results*), utilitarian pada akibat atau konsekuensi (*actions should produce the greatest good for the greatest number*), sementara virtue pada integritas (*goodness in the result of internal imperatives to do right, not sanctions from moral rules or rewards from expected consequences*).

Ketiga aliran tersebut sering mewamahi isu etika atau moral dalam praktek administrasi publik. Ada yang mempersoalkan apa yang dikerjakan

pemerintah dari aspek ketaatan dan pemenuhan kewajiban dan prinsip-prinsip yang telah ditetapkan (deontologi). Oleh karena itu, etikajenis ini lebih berkenaan dengan cara atau metode administrasi publik. Sementara itu, ada yang mempersoalkan akibat yang dirasakan atau dinikmati (utilitarianisme). Karena itu, etika ini berkenaan dengan tujuan. Yang sering di permasalahakan adalah apakah dianggap etis bila tujuannya baik tapi caranya tidak baik? Atau apakah dianggap etis kalau cara atau metode yang digunakan adalah baik meskipun tujuannya tidak tercapai? Dalam posisi seperti ini, barangkali Virtue Ethics dapat menjawab bahwa hal itu tergantung, yaitu tergantung dari integritas, kebaikan, atau hati nurani para pelaku.

Dalam pemberian pelayanan publik, telah terjadi pergeseran paradigma etika. Pergeseran tersebut dapat ditelusuri dalam tulisan Denhardt yang berjudul *The Ethics of Public Service* (1988). Penulis ini menggambarkan sejarah etika pelayanan publik mulai dari karya Wayne A.R. Leys tahun 1944, yang oleh penulis disebut sebagai Model I-The 1940's. Leys memberikan saran kepada pemerintah Amerika Serikat tentang bagaimana menghasilkan suatu "good public policy decisions". Ia berpendapat bahwa sudah waktunya meninggalkan kebiasaan atau tradisi (*custom*) yang selama ini selalu menjadi pegangan utama dalam menentukan suatu pembuatan keputusan karena pemerintah terus berhadapan dengan berbagai masalah baru. Katanya, kebiasaan dan tradisi tersebut harus "digoyang" dengan standard etika yang ada dimana etika, katanya, harus dilihat sebagai "source of doubt". Pertanyaan-pertanyaan etika harus digunakan dalam menilai apakah suatu keputusan sudah dianggap baik atau tidak. Singkatnya, dalam model ini dikatakan bahwa *agar menjadi etis, diperlukan seorang administrator senantiasa menguji dan mempertanyakan standard yang digunakan dalam pembuatan keputusan dad pada hanya sekedar menerima atau tergantung pada kebiasaan dan tradisi yang ada* (Denhardt, 1988: 6)

Hurst A. Anderson di tahun 1953 mengungkapkan dalam suatu pidatonya dengan judul *Ethical Values in Administration*. Katanya, masalah etika sangat penting dalam setiap keputusan administratif, tidak hanya bagi mereka yang memformulasikan kebijakan publik, dan etika itu sendiri harus dipandang sebagai asumsi-asumsi yang menuntun kehidupan dan pekerjaan kita semua. Dengan kata lain, kita harus memiliki apa yang disebut



"*philosophy of personal and social living*". Oleh Denhardt (1988) pendapat ini diklasifikasikan sebagai Model II -The 1950's, yang berintikan bahwa agar dianggap etis maka seorang administrator hendaknya menguji dan mempertanyakan standard atau asumsi-asumsi yang digunakan sebagai dasar pembuatan keputusan. Standard-standard tersebut harus merefleksikan nilai-nilai dasar masyarakat, dan tidak sekedar bergantung semata pada kebiasaan dan tradisi. Perlu diketahui bahwa yang dimaksudkan dengan nilai-nilai dasar (*core values*) masyarakat meliputi antara lain kebebasan, kesetaraan, keadilan, kebenaran, kebaikan dan keindahan.

Tahun 1960an memunculkan suatu nuansa baru dalam etika pelayanan publik. Robert T.Golembiewski memaparkan dalam tulisannya yang berjudul *Men, Management, dan Morality* tahun 1965, bahwa praktek-praktek organisasi yang telah berlangsung sekian lama yang didasarkan pada teori-teori organisasi tradisional telah membawa dampak negatif pada individu-individu yang bekerja dalam organisasi itu sendiri. Dengan kata lain, para individu tersebut merasa tertekan dan frustrasi dan karena itu sisi etika dad praktek tersebut perlu mendapatkan perhatian. Standard-standard yang telah ditetapkan dalam organisasi jaman dulu belum tentu cocok sepanjang masa,

karena itu harus dilihat apakah masih pantas dipertahankan atau tidak. Disini Golembiewski melihat etika sebagai "*contemporary standards of right conduct*" yang harus disesuaikan dengan perubahan waktu. Karena itu, Denhardt (1988) melihat pendapat ini sebagai Model III -1960's, yang pada dasarnya agar menjadi etis seorang administrator sebaiknya menguji dan mempertanyakan standard, atau asumsi yang melandasi pembuatan suatu keputusan. Standar-standard tersebut harus meretleksikan nilai-nilai dasar masyarakat dan tidak semata bergantung pada kebiasaan dan tradisi. Standard etika bisa berubah ketika kita mencapai suatu pemahaman yang lebih baik terhadap standard-standard moral yang absolut.

Para ahli administrasi publik yang tergolong dalam masyarakat *New Public Administration* yang muncul di tahun 1970an, memberikan nuansa baru yaitu meminta agar administrator memperhatikan "*administrative responsibility*". David K.Hart, salah seorang intelektualnya, menilai bahwa administrasi publik saat itu sudah bersifat "*impartial*" dan sudah waktunya merubah paradigma lama untuk memperbaiki kepercayaan publik yang

waktu itu sudah pudar. Ia menyarankan agar "social equity" atau keadilan sosial harus menjadi pegangan pokok administrasi publik, sebagaimana disarankan oleh John Rawls dalam Teori Keadilan, yang dinilai benar-benar menggambarkan paradigma keadilan. Nilai keadilan yang disarankan disini sebenarnya hanyalah merupakan sebagian dari "core values" yang telah disebutkan diatas, sehingga pengalaman di tahun 1970an tersebut lebih menggambarkan penyempurnaan "content" atau isi dari etika itu sendiri, sebagai pelengkap dari tinjauan tentang "process" dan "context" yang telah diungkapkan dalam model-model sebelumnya.

Dengan demikian, model ini disebut sebagai Model IV - the 1970's, yang merupakan akumulasi penyempurnaan dari model-model sebelumnya dimana dikatakan bahwa agar menjadi etis seorang administrator harus benar-benar memberi perhatian pada proses menguji dan mempertanyakan standard, atau asumsi yang melandasi pembuatan keputusan administratif. Standard-standard ini mungkin berubah dari waktu ke waktu dan administrator harus mampu merespons tantangan-tantangan dan tuntutan-tuntutan baru dengan memperbaharui standard-standard tersebut. Isi dari standard-standard tersebut harus mererfleksikan komitmen terhadap nilai-nilai dasar masyarakat, dan administrator harus tahu bahwa ialah yang akan bertanggung jawab penuh terhadap standard-standard yang digunakan dan terhadap keputusankeputusan itu sendiri (Denhardt, 1988:16).

Setelah model keempat diatas, muncul beberapa pendapat yang secara signifikan memberikan kontribusi bagi penyempurnaan paradigma etika pelayanan publik. Dua tokoh penting yang memberi kontribusi tersebut adalah John Rohr dalam karyanya *Ethics for Bureaucrats* tahun 1978 dan Terry L. Cooper dalam *The Responsible Administrator* tahun 1986. John Rohr dalam tulisannya memberikan sumbangan yang sangat berarti yaitu bahwa dalam proses pengujian dan mempertanyakan standard dan asumsi yang digunakan dalam pengambilan keputusan diperlukan "independensi", dan tidak boleh tergantung dari pemikiran pihak luar seperti Makamah Agung atau Pengadilan Negeri, dsb. Karena itu, Denhardt (1988) menyebutnya sebagai Model V - After Rohr, dimana dikatakan bahwa untuk dapat disebut etis maka seorang administrator harus secara independen masuk dalam proses menguji dan mempertanyakan standard-standard yang digunakan dalam pembuatan keputusan. Isi dari standard tersebut mungkin berubah

dad waktu ke waktu ketika nilai-nilai sosial dipahami secara lebih baik atau ketika masalah-masalah sosial baru diungkapkan. Administrator harus memahami bahwa ia akan bertanggung jawab baik secara perorangan maupun kelompok terhadap keputusan-keputusan yang dibuat dan terhadap standard etika yang dijadikan dasar keputusan-keputusan tersebut (Denhardt, 1988:23).

Setelah Model V yang didasarkan pada pendapat John Rohr, Denhardt (1988: 26) menggambarkan suatu model akhir yang disebut Model VI-After Cooper. Model ini menggambarkan pemikiran Cooper bahwa antara administrator, organisasi, dan etika terdapat hubungan penting dimana etika para administrator justru sangat ditentukan oleh konteks organisasi dimana ia bekerja. Jadi lingkungan organisasi menjadi sangat menentukan, bahkan begitu menentukan sehingga seringkali para administrator hanya memiliki sedikit "otonomi beretika". Dengan kata lain, agar dapat dikatakan etis apabila seorang administrator mampu mengatur secara independen proses menguji dan mempertanyakan standard yang digunakan dalam pembuatan keputusan, paling tidak keputusan yang secara sah dibuat pada tingkatan organisasi itu. Isi dari standard tersebut mungkin berubah dari waktu ke waktu bila nilai-nilai sosial dipahami secara lebih baik dan masalah-masalah sosial baru mulai terungkap. Administrator dalam hal ini harus siap menyesuaikan standard-standard tersebut dengan perubahan-perubahan tersebut, senantiasa meretleksikan komitmennya pada nilai-nilai dasar masyarakat dan tujuan organisasinya. Administrator akan bertanggung jawab secara perorangan dan profesional, dan bertanggung jawab dalam organisasi terhadap keputusan yang dibuat dan terhadap standard etika yang digunakan dalam keputusan itu (Denhardt, 1988.26).

Dari gambaran singkat tentang pergeseran paradigma etika pelayanan publik diatas dapat disimpulkan bahwa selama ini etika dan moralitas sudah mendapatkan perhatian yang serius dalam dunia pelayanan publik atau administrasi publik. Tiga hal pokok yang menarik perhatian dalam paradigma ini yaitu (1) proses menguji dan mempertanyakan standard etika dan asumsi, secara independen; (2) isi standard etika yang seharusnya merefleksikan nilai-nilai dasar masyarakat dan perubahan standard tersebut baik sebagai akibat penyempumaan pemahaman tertladap nilai-nilai dasar masyarakat, maupun sebagai akibat dari munculnya masalah-

masalah baru dad waktu ke waktu; dan (3) konteks organisasi dimana para administrator bekerja berdasarkan tujuan organisasi dan peranan yang dimainkan mereka, yang dapat mempengaruhi otonomi mereka dalam beretika

### 3. Aplikasi Etika dan Moral serta Beberapa Isu Penting

Aplikasi etika dan moral dalam praktek dapat dilihat dari Kode Etik yang dimiliki oleh administrator publik. Kode etik di Indonesia masih terbatas pada beberapa kalangan seperti ahli hukum dan kedokteran. Kode etik bagi kalangan profesi yang lain masih belum ada, meskipun banyak yang berpendapat bahwa nilai-nilai agama dan etika moral Pancasila sebenarnya sudah cukup untuk menjadi pegangan bekerja atau bertingkah laku, dan yang menjadi masalah sebenarnya adalah bagaimana implementasi dad nilai-nilai tersebut. Pendapat tersebut tidak salah, tetapi harus diakui bahwa ketiadaan kode etik ini telah memberikan peluang bagi para pemberi pelayanan untuk mengenyampingkan kepentingan publik. Kehadiran kode etik itu sendiri lebih berfungsi sebagai kontrol langsung sikap dan perilaku dalam bekerja, mengingat tidak semua aspek dalam bekerja diatur secara lengkap melalui aturan atau tata tertib yang ada.

Kode etik ini 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.

Untuk itu, kita barangkali perlu belajar dari negara lain yang sudah memiliki kedewasaan beretika. Di Amerika Serikat, misalnya, kesadaran beretika dalam pelayanan publik telah begitu meningkat sehingga banyak profesi pelayanan publik telah menetapkan kode etiknya. Salah satu contoh yang relevan dengan pelayanan publik adalah kode etik yang dimiliki ASPA (*American Society for Public Administration*), yang telah direvisi berulang kali dan mendapat penyempumaan dari para anggotanya (Wachs, 1985). Nilai-nilai yang dijadikan kode etik bagi administrator publik di Amerika Serikat adalah menjaga integritas, kebenaran, kejujuran, ketabahan, respek,

beri perhatian, keramahan, cepat tanggap, mengutamakan kepentingan publik di atas kepentingan lain, bekerja profesional, pengembangan profesionalisme, komunikasi terbuka, kreativitas, dedikasi, kasih sayang, penggunaan keleluasaan untuk kepentingan publik, respek dan perlindungan terhadap informasi yang sepatutnya dirahasiakan, dukungan terhadap sistem "merit" dan program "affirmative action".

Untuk membantu menerapkan prinsip-prinsip etika dan moral di Indonesia, pengalaman negara-negara lain perlu ditimba. Tidak dapat disangkal bahwa pada saat ini Indonesia yang dikenal sebagai negara koruptor nomor muda atau paling muda di dunia, perlu berupay keras menerapkan prinsip-prinsip etika dan moral. Etika administrator publik atau manajer publik, etika perencana publik, etika pegawai negeri sipil, harus diprakarsai dan mulai diterapkan sebelum berkembangnya budaya yang bertentangan dengan moral dan etika.

### 12.3 RANGKUMAN

Arti penting etika, yaitu sebagai nilai-nilai moral dan norma-norma moral, sebagai kumpulan asas atau nilai moral yang sering dikenal dengan "kode etik", dan (sebagai ilmu tentang yang baik atau buruk. Etika lebih menggambarkan norma tentang perbuatan itu sendiri. Sementara etiket menggambarkan cara suatu perbuatan itu dilakukan manusia, dan berlaku hanya dalam pergaulan atau berinteraksi dengan orang lain, dan cenderung berlaku dalam kalangan tertentu saja.

Enam aliran utama yaitu *empirical theory*, *rational theory*, *intuitive theory*, dan *revelation theory*, *teleologis* dan *utilitarianisme*.

Aplikasi etika dan moral dalam praktek dapat dilihat dari Kode Etik yang dimiliki oleh administrator publik. Kode etik ini 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.

## 12.4 LATIHAN

1. Apa yang dimaksud dengan etika dan etiket
2. Etika membahas apa saja?
3. Ada berapa aliran/paradigma dalam memahami etika administrasi publik
4. Apa wujud nyata dari praktek etika administrasi publik
5. Standar etika apa yang sebaiknya dimiliki seorang tenaga pengajar (guru/dosen)

## 12.5 PUSTAKA RUJUKAN

Chandler, R.C. & J.C. Piano. 1988. *The Public Administration Dictionary*. Second Edition. Santa Barbara, CA: ABC-CLIO Inc.

Denhardt, K.G. 1988. *The ethics of public service: resolving moral dilemmas in public service: resolving moral dilemmas in public organizations*. New York: Greewood Press.

Keban, Yeremias T., 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu*, Gaya Media: Yogyakarta

## 12.6 GLOSSARI

Kata atau kalimat	Arti atau penjelasan
<i>Kontroversial</i>	Memunculkan perbedaan pendapat dalam memahami etika seharusnya
<i>Dichotomy</i>	Perbedaan etika dalam konteks filsafat dan praktek.
<i>Independensi</i>	Kemandirian administrator publik seawai wujud nyata etika publik
<i>Context</i>	Dimana etika itu diterapkan, memiliki kekhususan masing masing tergantung tempat, dimana hal itu terjadi

## BAB 13

# Dimensi Pelayanan dan Kepemimpinan Publik

### 13.1 PENDAHULUAN

Bab ketiga belas akan membahas mengenai dimensi pelayanan dan kepemimpinan publik. Bab ini menjadi kelanjutan dari dimensi-dimensi sebelumnya dan menjadi rujukan untuk memahami bab-bab berikutnya. Uraian bab ini berisi penjelasan mengenai konsepsi pelayanan, kepemimpinan dalam melayani public, kepemimpinan sektor public.

#### Kompetensi Dasar

Mampu memahami memahami dimensi pelayanan dan kepemimpinan publik sebagai salah satu dimensi penting dalam administrasi publik

#### Indikator

Setelah mempelajari bab ini, mahasiswa diharapkan dapat:

1. Menggambarkan konsepsi pelayanan secara utuh
2. Menjelaskan kepemimpinan dalam melayani public
3. Menjelaskan kepemimpinan sektor publik

#### Tujuan Pembelajaran

1. Mendapatkan pemahaman tentang dimensi pelayanan dan kepemimpinan publik

## 13.2 PENYAJIAN MATERI

### 1. Konsepsi Pelayanan

Dalam literatur manajemen dijumpai setidaknya empat lingkup definisi konsep pelayanan/service. *Pertama*, Service menggambarkan berbagai subsektor dalam kategorisasi aktivitas ekonomi, seperti transportasi, finansial, perdagangan ritel, personal Services, kesehatan, pendidikan, dan layanan publik. Dengan kata lain, lingkungannya adalah industri. *Kedua*, Service dipandang sebagai produk intangible yang hasilnya lebih berupa aktivitas ketimbang objek fisik, meskipun dalam kenyataannya bisa saja produk fisik (umpamanya, makanan dan minuman di restoran dan pesawat di jasa penerbangan). Jadi, dalam hal ini lingkungannya adalah tawaran produk. *Ketiga*, Service merefleksikan proses, yang mencakup penyampaian produk utama, interaksi personal, kinerja dalam arti luas (termasuk di dalamnya drama dan keterampilan), serta pengalaman layanan. *Keempat*, Service bisa pula dipandang sebagai sebuah sistem yang terdiri atas dua komponen utama, yakni *service operations* yang kerap kali tidak tampak atau tidak diketahui keberadaannya oleh pelanggan (*back office* atau *backstage*) dan *service delivery* yang biasanya tampak (*visible*) atau diketahui pelanggan (sering disebut pula *front office* atau *front stage*). Oleh karena itu konteks bab ini, karena dalam organisasi publik di Indonesia para administrator lebih terbiasa dengan dilayani dibandingkan dengan melayani, oleh karena itu pada dasarnya para calon administrator publik harus dibekali dengan konsepsi melayani (*to serve*) sebagai bagian dari konsekuensi pekerjaan.

Birokrasi pada sektor publik, pada dasarnya dihadirkan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Meskipun birokrasi publik memiliki ciri-ciri yang berbeda dengan organisasi bisnis, tetapi dalam menjalankan misi, tujuan dan programnya menganut prinsip-prinsip efisiensi, efektivitas, dan menempatkan masyarakat sebagai stakeholder yang harus dilayani secara optimal. Layanan publik, merupakan hak, masyarakat yang pada dasarnya mengandung prinsip: kesederhanaan, kejelasan, kepastian waktu, akurasi, keamanan, tanggung jawab, kelengkapan sarana, dan prasarana, kemudahan akses, kedisiplinan, kesopanan keramahan, dan kenyamanan. Tangkilisan, (dalam Suprayogi, 2011:122) menyebutkan bahwa birokrasi publik tidak berorientasi langsung pada tujuan akumulasi keuantungan, namun memberikan layanan publik dan menjadi katalisator



dalam penyelenggaraan pembangunan maupun penyelenggaraan tugas negara. Orientasi pada pelayanan menunjuk pada seberapa banyak energi birokrasi dimanfaatkan untuk penyelenggaraan pelayanan publik.

Responsivitas sebagai salah satu indikator pelayanan berkaitan dengan daya tanggap aparatur terhadap kebutuhan masyarakat yang membutuhkan pelayanan sebagaimana diatur di dalam aturan perundangan. Sementara itu, Siagian (dalam Suprayogi, 2011:123) dalam pembahasannya mengenai teori pengembangan organisasi mengindikasikan bahwa responsivitas menyangkut kemampuan aparatur dalam menghadapi dan mengantisipasi aspirasi baru, perkembangan baru, tuntutan baru, dan pengetahuan baru. Birokrasi harus merespon secara cepat agar tidak tertinggal dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Dalam Undang-undang Pelayanan Publik No. 25 tahun 2009 dan Keputusan Menpan No. 63/Kep./M.PAN/7/2003, tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Layanan Publik, disebutkan bahwa layanan publik oleh pemerintah dibedakan menjadi tiga kelompok layanan administratif, yaitu: *Pertama*, kelompok layanan yang menghasilkan bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik; *Kedua*, kelompok layanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang digunakan oleh publik; *Ketiga*, kelompok layanan yang menghasilkan berbagai jasa yang dibutuhkan oleh publik. Layanan publik dalam hal ini dipahami sebagai segala kegiatan yang dilaksanakan oleh institusi pendidikan dalam rangka pencerdasan masyarakat sebagai pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini/ paling tidak terdapat tiga pelaku yaitu: pembuat kebijakan, penyedia/peleaksana layanan publik, dan penerima pelayanan. Dalam sistem pemerintahan dominan, perumus dan pelaksana layanan publik dilakukan oleh pemerintah, dan masyarakat sebagai penerima layanan. Tetapi, pelayanan publik oleh birokrasi seharusnya digerakkan oleh visi dan misi pelayanan, namun pada kenyataannya justru digerakkan oleh peraturan dan anggaran yang tidak dimengerti oleh publik karena tidak disosialisasikan ' secara transparan (Dwiyanto, 2002).

Pada kenyataannya, keinginan mewujudkan layanan publik secara optimal, tidak dapat dijalankan dengan baik karena birokrasi tidak cukup responsif terhadap dinamika semakin menguatnya kemampuan masyarakat, baik -melalui mekanisme pasar maupun mekanisme organisasi

sosial kemasyarakatan memungkinkan birokrasi meredefinisikan kembali misinya. Pengalaman membuktikan bahwa birokrasi yang dikendalikan dari jauh hanya menghasilkan penyeragaman yang seringkali tidak cocok dengan situasi dan kondisi pada variabilitas antardaerah. Banyak program pemerintah gagal memperoleh dukungan penuh dan partisipasi masyarakat karena tidak sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi daerah. Perbedaan kultural, geografis, dan ekonomis melahirkan kebutuhan yang berbeda dan menuntut program- program pembangunan yang berbeda pula.

Pandangan yang sejalan, dikemukakan oleh Susanto (dalam Suprayogi, 2011:121), dalam tulisannya tentang Manajemen Layanan Publik, bahwa layanan publik yang biasanya menempel di tubuh lembaga pemerintah dinilai kurang dapat memenuhi tugasnya sesuai dengan harapan khalayak, sebagai 'konsumen' mereka. Salah satu yang dianggap sebagai biang keladinya adalah bentuk organisasi birokrasi, sehingga birokrasi selalu mendapat pengertian yang negatif. Selain itu, penyedia layanan masih belum patuh kepada ketentuan baku yang dibuatnya sendiri dalam menjalankan tugasnya. Penyimpangan dari ketentuan yang telah ditetapkan acapkali tanpa adanya konsekuensi pengenaan sanksi. Terjadinya berbagai penyimpangan dalam pemberian layanan publik dapat disebabkan oleh: *Pertama*, para birokrat yang bertanggungjawab pada penyelenggaraan layanan publik masih terpaku pada paradigma lama dengan semangat pangreh praja yang masih melekat; *Kedua*, peraturan atau ketentuan yang berlaku mengandung banyak lubang atau kelemahan yang mendorong terjadinya penyimpangan; *Ketiga*, pengguna jasa layanan publik juga sering memanfaatkan kelemahan peraturan dan ingin menempuh jalan pintas; Keempat, pengguna jasa masih berada pada posisi yang lemah. Kumorotomo (2005) Ada beberapa hal yang dapat dikemukakan untuk menjelaskan mengapa selama ini banyak kebijakan, program, dan pelayanan publik kurang responsif terhadap aspirasi masyarakat. Pertama, para birokrat kebanyakan masih berorientasi kepada kekuasaan dan bukannya kepada kepentingan publik. Birokrat menempatkan dirinya sebagai penguasa. Budaya paternalistik seringkali juga mengakibatkan turunnya kualitas pelayanan publik. Ke dua, terdapat kesenjangan yang lebar antara apa yang diputuskan oleh pembuat kebijakan dengan yang dikehendaki oleh rakyat. Dalam pandangan lain, aspek perubahan politik ikut berpengaruh pada derajat layanan publik.

Dilulio dalam Dwiyanto (2002), menekankan bahwa responsivitas sangat diperlukan dalam pelayanan publik karena hal tersebut merupakan bukti kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan serta mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Selanjutnya, dalam studinya tentang reformasi birokrasi, Dwiyanto (2002) juga mengembangkan beberapa indikator responsivitas pelayanan publik, yaitu seperti keluhan pengguna jasa, sikap aparat birokrasi dalam merespon keluhan pengguna jasa, penggunaan keluhan pengguna jasa sebagai referensi perbaikan layanan publik, berbagai tindakan aparat birokrasi dalam memberikan pelayanan, dan penempatan pengguna jasa oleh aparat birokrasi dalam sistem pelayanan yang berlaku.

Pelayanan publik mengkondisikan relasi antara pemerintah dan masyarakat. Di antara relasi tersebut hadir irisan yang dikenal dengan sebutan partisipasi atau keterlibatan masyarakat dalam kebijakan publik serta peran pemerintah dalam kebijakan publik, yang mana dalam perkembangannya, irisan antar domain tersebut terus mengalami perkembangan dan perubahan dari masa ke masa. E. Vigoda, sebagaimana dikutip oleh Subando Agus Margono (dalam Kumorotomo: 2010) mengungkapkan bahwa terjadi proses evolusi dalam konteks interaksi antara administrasi publik dan masyarakat. Ia menggambarkan proses awal evolusi, dimana posisi *citizens as subjects* dan *public administration as rulers*, bergeser ke arah *citizens as voters* dan *public administration as trustees*, lantas bergeser lagi ke arah *citizens as clients/costumer* dan *public administration as managers*, selanjutnya *citizens as partners* dan *public administration as partners*, terakhir, *citizens as owners* dan *public administration as subjects*.

Adalah seorang Jurgen Habermas, seorang ilmuwan sosial kritis Madzhab Frankfurt generasi kedua, menawarkan tentang demokrasi deliberatif. Habermas mengkritik pendahulunya yang memahami rasionalisasi (marxian) hanya sebagai praksis kerja. Padahal, Hegel sendiri membagi praksis jadi dua bagian: kerja dan komunikasi.

Latar belakang pemikirannya adalah pesimisme rasionalisme Barat dalam masyarakat kapitalisme-renta. Dalam kapitalisme-renta, rasio hanya bermakna dominatif melalui kerja yang berharsrat ekonomik dan naluris

Meminjam istilah Lyotard dalam kondisi postmodern, yang bisa menjadi jalan keluar kejengahan manusia modern dalam kapitalisme-renta adalah komunikasi yang mengemansipasikan manusia. Komunikasi yang bukan tuan-budak, tapi setara-sejajar; bebas dari dominasi menjadi landasan demokrasi deliberatifnya. Kemudian ia mengkrongkitkan komunikasi kemanusiaan itu dalam konsep ruang publik (*public sphere*). Demokrasi deliberatif adalah derivasi konsep ruang publik dalam teori politiknya.

Secara sederhana, demokrasi deliberatif ditandai dengan adanya ruang untuk curhat, usul, atau kritik bagi seluruh elemen masyarakat, tanpa pandang bulu, agar segala sisi kemanusiaan dapat diserap sistem politik-ekonomi atau ekonomi-politik. Sehingga apa yang dicita-citakan Habermas, kekuasaan komunikatif melalui jaring-jaring komunikasi publik masyarakat sipil tercipta. Kebijakan tidak lagi dimonopoli oleh kaum elitis, baik itu negara atau bahkan pemilik modal, diskursus-diskursus "liar" yang terjadi dalam masyarakat dapat mempengaruhi kontruksi pelayanan publik yang dibutuhkan masyarakat.

Latar locus pemikiran Habermas ini adalah kapitalisme-renta Eropa Timur atau Amerika. Namun tidak berarti dasar pemikirannya tidak berlaku untuk konteks Indonesia. Apalagi Indonesia memiliki Pancasila sebagai landasan demokrasinya. Demokrasi Pancasila mengutamakan musyawarah mufakat, dengan demikian memiliki kesamaan point dengan demokrasi deliberatifnya Habermas. Demokrasi deliberatif mengutamakan penggunaan tata cara pengambilan keputusan yang menekankan musyawarah dan penggalian masalah melalui dialog dan tukar pengalaman di antara para pihak dan warganegara (bukan hegemoni elit).

Keterlibatan masyarakat dalam berpartisipasi merupakan inti dari demokrasi deliberatif. Demokrasi deliberatif berbeda dengan demokrasi perwakilan, yang hari ini berlaku di Indonesia yang malah menjadi demokrasi prosedural semata. Begitupula dalam proses pelayanan publik di daerah memiliki peluang besar dalam membuka ruang publik lokal agar menghasilkan pelayanan publik yang diskursif. Pelayanan publik hasil dari pertimbangan berbagai pihak, dan yang paling penting adalah keterlibatan masyarakat yang emansipatif sebagai "owner".

Gagasan keterlibatan masyarakat yang emansipatif merujuk pada proses komunikasi serta pengambilan keputusan (pencapaian konsensus) di dalam forum-forum proses formulasi pelayanan publik, di mana para partisipan didesak untuk melakukan proses komunikasi secara terbuka, setara dan menggunakan pendekatan musyawarah dalam mencapai sebuah kesepakatan yang menghargai opini mayoritas maupun minoritas. Lebih lanjut, praktik dalam proses tim penyusun kebijakan publik maupun dalam proses publik harus mengedepankan prinsip kesetaraan serta keterbukaan dalam proses komunikasinya, agar mampu terselenggara proses musyawarah yang fair. Melalui adanya keseimbangan dalam hak dan otoritas baik dari ahli, birokrasi, komisi legislatif dan masyarakat dalam forum-forum tersebut, maka akan tercipta komunikasi yang setara. Misal, saat terdapat satu pihak yang masih belum setuju, katakanlah masyarakat, maka forum proses publik tidak mampu dilanjutkan dan kesepakatan standar pelayanan publik tidak mampu disahkan oleh pejabat yang berwenang. Di sini, terdapat keseimbangan relasi kekuasaan, yang pada akhirnya akan mendesak orientasi dari para partisipan forum untuk mengedepankan kepentingan bersama, atau hal-hal yang lebih luas dari self-interest maupun group-interest nya masing-masing.

Pemikiran Jurgen Habermas tentang tindakan komunikatif serta nalar berorientasi konsensus menjadi landasan teoritis dalam paper ini, di mana Habermas menilai bahwa proses komunikasi harus setara demi tercapainya kesepakatan yang mampu diterima seluruh pihak, atau dengan kata lain, Habermas melihat integrasi sosial hanya mampu dicapai melalui proses tindakan komunikatif yang berujung pada pencapaian konsensus. Dalam hal ini, Habermas (1984) mencatat bahwa tindakan komunikatif harus dimaknai sebagai,

“...reach understanding [verständigung] is considered to be a process of reaching agreement [einigung] among speaking and acting subjects... it has to be accepted or presupposed as valid by participants... a communicatively achieved agreement has a rational basis; it cannot be imposed by either party, whether instrumentally through intervention in the situation directly or strategically through influencing the decision of opponents...”

Melalui kesepahaman antara subjek atau partisan dalam forum sebuah tindakan komunikatif mampu berjalan, tetapi saat terjadi pemaksaan

dan kebohongan, maka tindakan komunikatif berubah menjadi tindakan strategis dan instrumental yang tidak akan berujung pada konsensus, melainkan penguasaan dan pemenuhan ambisi atau tujuan-tujuan pribadi (self-interest). Seperti yang disinggung secara implisit ruang publik memiliki fungsi signifikan, yakni sebagai ruang dimana opini publik yang otentik, kritisme masyarakat terhadap kekuatan politik maupun ekonomi demi mencapai keseimbangan dan keadilan sosial, dapat terbentuk dan tersebar luas kepada seluruh warga negara, sekaligus sebagai penekan terhadap segala bentuk manipulasi ruang publik. Manipulasi ruang publik ini lah yang harus "diwaspadai" oleh para peserta musyawarah.

Proses pembuatan citizen charter hari ini, di mana masyarakat hanya ditempatkan pada posisi yang hanya bisa memberikan kritik atau masukan, maka tidak tercipta kesetaraan dan hanya akan tercipta proses komunikasi yang berorientasi instrumental atau strategis, lantasi standar pelayanan publik yang lahir bukan merupakan produk konsensus, tetapi produk instrumental atau strategis yang berpihak pada self interest atau kepentingan segelintir pihak. Dengan kata lain inilah yang disebut sebagai manipulasi ruang publik. Maka untuk menjamin terselenggaranya tindakan komunikatif dalam forum-forum proses formulasi pembuatan standar pelayanan publik, maka setiap partisipan, baik itu birokrasi, ahli ataupun masyarakat harus dijamin oleh peraturan perundangan mengenai hak serta otoritasnya dalam forum secara setara dan emansipatif.

Dalam konteks ruang publik lokal untuk pelayanan publik yang diskursif, hal pertama yang harus dilakukan adalah revitalisasi ruang publik. Dalam situasi sekarang, peran pemerintah daerah lebih mendominasi penyediaan layanan publik, dibanding peran sektor lain di daerah. Sebenarnya sektor lain tersebut, baik masyarakat maupun swasta, juga memiliki potensi yang sama besarnya. Sektor lain ini seharusnya terus ditumbuhkan, tidak sebaliknya justru dihilangkan, karena keterbatasan pemerintah daerah untuk memberi layanan publik kepada masyarakat. Kebutuhan masyarakat terus berkembang, baik kuantitas maupun kualitasnya, dan tidak akan dapat dipenuhi sepenuhnya oleh Pemerintah daerah. Oleh karena itu, seyogianya Pemerintah daerah memikirkan alternatif yang mendukung berkembangnya sektor lain di luar Pemerintah daerah, dalam memberi layanan publik. Oleh karena itu pemerintah daerah perlu menjadi fasilitator dalam membuka

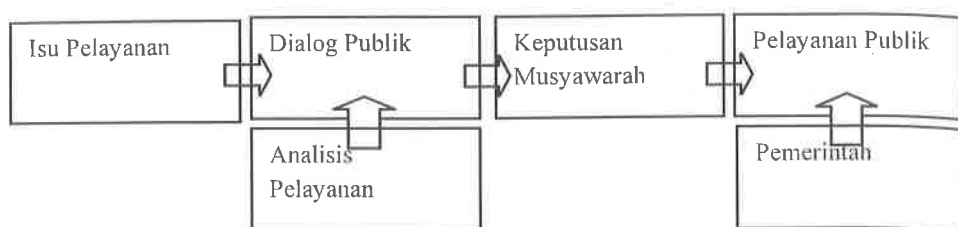
ruang publik lokal bagi publik untuk mengekspresikan kebebasan dan otonomi para partisipan. Ruang publik merupakan ruang demokratis atau wahana diskursus masyarakat, yang mana warga negara dapat menyatakan opini-opini, kepentingan-kepentingan dan kebutuhan-kebutuhan mereka secara diskursif. Ruang publik bisa berwujud kebebasan pers, kebebasan berpartai, kebebasan berakal sehat, kebebasan berkeyakinan, kebebasan berunjuk rasa, kebebasan membela diri, kebebasan membela komunitas, otonomi daerah, independensi, dan keadilan sistem hukum (Saefullah: 2000).

Ruang publik lokal bisa diartikulasikan dalam bentuk musyawarah atau membangun media bersama seluruh elemen stakeholder, baik dalam bentuk material ataupun immaterial. Dalam bentuk material hal yang bisa diupayakan adalah dengan menyelenggarakan dialog bersama dengan pemerintah daerah ataupun SKPD dengan perwakilan masyarakat menentukan mulai dari prosedur, lamanya pelayanan sampai biaya pelayanan (bila diperlukan). Tindakan komunikatif tersebut terus digalakan sampai konsensus tercapai.

Keputusan dalam forum dialog yang dilakukan di ruang publik lokal inilah yang kemudian diangkat pemerintah menjadi kebijakan standar pelayanan publik. Jadi proses analisis kebutuhan pelayanan publik ini tidak lagi dilakukan hanya oleh para teknokrat, melainkan semua pihak yang terlibat langsung. Fisher (2003) mengemukakan sebagai berikut:

*“The job of deliberative analyst is to tease out the normative conflicts lurking behind the often equally plausible interpretations of the same abstract goal or value.... Especially important, in this view, is the need to rethink the relationship of the roles of the analysts, citizens, and the decision maker... Rather than providing technical answer designed to bring political discussions to an end, the task of the analyst-as-facilitator is to assist citizens in their efforts to examine their own interest and to make their own decisions... The facilitation of citizen learning can be understood as enlarging the citizens abilities to pose the problems and questions that interest and concern them and to help connect them to the kind of information and resources needed to help.*

Proses pelayanan publik yang dihasilkan melalui musyawarah mufakat ini jauh berbeda dengan model teknokratik karena peran analisis kebijakan hanya sebagai fasilitator agar masyarakat menemukan sendiri keputusan atas dirinya sendiri. Proses tersebut dapat disederhanakan sebagai berikut:



Sumber: Adaptasi dari Nugroho (2012)

Peran pemerintah di sini lebih sebagai legislator "kehendak publik". Sementara peran para ahli bisa menjadi prosesor proses dialog publik agar menghasilkan keputusan pelayanan publik yang disepakati secara konsensus. Model inilah yang dikenal di Indonesia musyawarah mufakat. Di desa-desa pada masa lalu setiap keputusan selalu dihasilkan oleh

## 2. Kepemimpinan Dalam Melayani Publik

Ada beberapa teori yang melandasi sosok kepemimpinan dalam melayani publik. Miftah Thoha (1995) menggambarkan teori yang berkenaan dengan kepemimpinan adalah sebagai berikut.

*Pertama*, Teori Sifat (*Trait Theory*), dimana kepemimpinan harus dimulai dengan memusatkan perhatiannya pada pemimpin itu sendiri. Penekanannya ialah tentang sifat-sifat yang membuat seseorang sebagai pemimpin. Miftah Thoha (1995) merumuskan empat sifat umum yang mempengaruhi terhadap keberhasilan kepemimpinan organisasi, yaitu: a) Kecerdasan, b) Kedewasaan dan keluasan hubungan sosial, c) Motivasi diri dan dorongan berprestasi, d) Sikap-sikap hubungan kemanusiaan.

*Kedua*, Teori Sifat G.R. Terry, dimana dikemukakan pengelompokan teori kepemimpinan ke dalam 8 teori, yaitu: Teori Otokratis (*The autocratic theory*), Teori Psikologis (*The psicologic theory*), Teori sosiologis (*The sosiologic theory*), Teori suportif (*The Suporlive theory*), Teori Laissez Faire (*The Laissez Faire-theory*), Teori Perilaku Pribadi (*The personal Behaviour theory*), Teori sifat (*Trait theory*), Teori situasi (*The situational theory*).

Berkaitan dengan perilaku kepemimpinan, maka dalam memperdalam pemahaman konsep kepemimpinan tidak terlepas dengan sifat-sifat yang dimiliki oleh pemimpin. Mengapa demikian, karena antara perilaku dan sifat yang melekat pada diri seorang pemimpin merupakan dua hal yang saling



berkaitan. Oleh karena itu secara hakiki mempelajari perilaku kepemimpinan sama saja artinya dengan mempelajari sifat-sifat kepemimpinan. Banyak ahli telah melakukan penelitian dalam mengkaji masalah kepemimpinan dengan berbagai cara, salah satu cara yang dilakukan adalah dengan mengenali karakteristik sifat.

Adapun beberapa ciri-ciri atau sifat-sifat kepemimpinan antara lain seperti yang diungkapkan oleh Sukarna (dalam Suprayogi, 2011:132) tentang sifat kepemimpinan sebagai berikut: 1). Berorientasi kepada kepercayaan publik atau kepentingan rakyat. Ini merupakan perwujudan dari sifat demokratis, yaitu dari, oleh dan untuk rakyat. 2). Kepemimpinan dalam administrasi negara liberal adalah kepemimpinan yang etis konstitusional. 3). Kepemimpinan dalam administrasi negara liberal ada juga bersifat opositif yaitu menentang terhadap ajaran-ajaran politik, ekonomi, sosial dan budaya yang tidak bersifat liberalistik. 4). Kepemimpinan administrasi negara liberal bersifat integratif, yaitu tidak bisa dipisahkan dengan kepemimpinannya di dalam masyarakat.

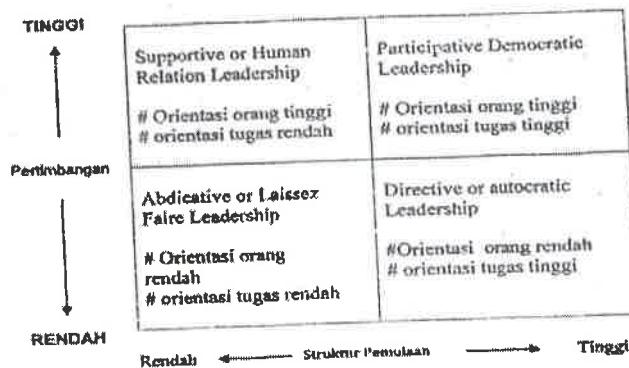
Cari beberapa hasil penelitian, diperoleh kesimpulan bahwa terdapat sejumlah sifat yang dianggapnya perlu dimiliki oleh pemimpin, sifat-sifat tersebut adalah: 1) Energi, fisik, dan syaraf. 2) Sifat mengenal tujuan dan arah. 3) Enthusiasme. 4) Sifat ramah dan afeksi. 5) Integritas; 6) Kemampuan teknis. 7). Dapat mengambil keputusan. 8) Itelegensi. 9) Kemampuan untuk mengajarkan sesuatu. 10) Kepercayaan. Dari sepuluh sifat kepemimpinan di atas membuktikan bahwa, apabila seorang pemimpin memiliki sifat-sifat tersebut di atas maka ada jaminan bahwa pemimpin akan sanggup melaksanakan tugas kepemimpinannya dengan baik.

Dari beberapa pendapat tentang sifat kepemimpinan di atas, maka selanjutnya akan dijadikan sebagai landasan dalam membahas dan menganalisis tentang topik utama dalam karya tulis ini yaitu tentang perilaku kepemimpinan dalam konteks realita. Artinya dengan sifat-sifat ini kita dapat menjadikan rujukan dan referensi dalam menentukan kepemimpinan yang sesuai dalam realitanya.

Gaya Kepemimpinan merupakan perilaku dan sifat kepemimpinan seseorang yang akan melahirkan gaya kepemimpinan yang dimainkannya. Jadi gaya kepemimpinan seseorang dapat dinilai dari perilaku dan sifat

yang ditimbulkannya. “Yang dimaksud dengan gaya kepemimpinan (style) ialah cara pemimpin membawa diri sendiri sebagai pemimpin, cara ia “berlaga” dalam menggunakan kekuasaannya” (Suprayogi, 2011). Pada umumnya gaya kepemimpinan di setiap lembaga atau organisasi tertentu berbeda. “Berbagai gaya perilaku pemimpin berfokus pada dua gaya dasar yang berorientasi pada hubungan dengan bawahan atau “concern for people”.

Teori kepemimpinan yang menarik adalah *contingency model leadership effectiveness* dari Fiedler (dalam Suprayogi, 2011), dijelaskan bahwa: *Pertama*, efektivitas suatu kelompok atau organisasi tergantung pada interaksi antara kepribadian pemimpin dan situasi. Dengan demikian, teori kepemimpinan menekankan pula bahwa tidak ada satu tipe yang cocok dan tepat untuk diterapkan secara konsisten pada semua jenis organisasi/ situasi. *Kedua*, gaya manajerial yang tepat ditentukan oleh tingkat kedewasaan atau kematangan para anggota organisasi. *Ketiga*, peranan apa yang ‘diharapkan oleh para pemimpin dalam organisasi. Seperti diketahui para pemimpin diharapkan dapat memainkan berbagai jenis peranan, pemrakarsa visi, memotivasi, menyampaikan informasi, menanamkan nilai-nilai luhur, menjadi teladan untuk diikuti dan berbagai peranan lainnya.

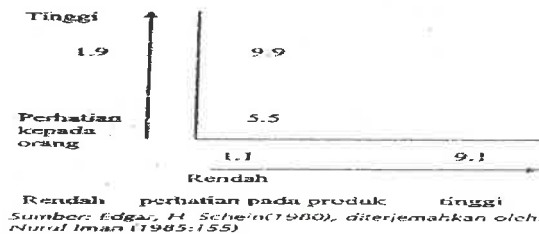


Sumber: Suprayogi (2011:137)

**Gambar 13.1.** Kombinasi Gaya Kepemimpinan

Sedangkan menurut Reddin (dalam Suprayogi, 2011:137) bahwa penambahan komponen efektivitas pada dua dimensi kepemimpinan yang sudah ada (dimensi tugas dan dimensi hubungan) sistem misi manajerial (manajerial Grid) mengidentifikasi selang perilaku manajemen atas

dasar berbagai cara yang membuat gaya berorientasi kepada tugas dan gaya yang berorientasi kepada karyawan, masing-masing dinyatakan sebagai suatu rangkaian kesatuan pada skala 1 sampai 9 yang berinteraksi satu sama lain tentang kisi-kisi manajerial (manajerial Grid).



Gambar 13.2. Orientasi Gaya Kepemimpinan

Gaya kepemimpinan 1.1 tergolong pemimpin miskin (*impoverished management*) dengan perhatian yang rendah orang dan rendah terhadap tugas. Gaya kepemimpinan 1.9 adalah kekeluargaan (*country club*) perhatian yang tinggi kepada karyawan, tetapi rendah perhatian terhadap tugas. Gaya pemimpin 9.1 adalah manajemen tugas atau gaya otoriter yakni perhatian tinggi terhadap tugas, tetapi rendah perhatian pada orang. Gaya pemimpin 5.5 adalah gaya manajemen jalan tengah (*middle road*) sedang-sedang saja pada tugas maupun pada orang. Gaya 9.9 adalah gaya manajemen kelompok atau demokratis yakni perhatian yang tinggi baik kepada tugas maupun pada orang dan gaya ini biasanya lebih efektif dan mendapat dukungan kuat dari anggota organisasi.

Jenis, gaya, dan ciri yang menandai perkembangan kepemimpinan masa lalu dapat dilihat dari pengetahuan atau pun teori kepemimpinan yang berkembang dalam kurun waktu tersebut. Abad 20 baru saja berlalu. Kita dapat mencatat sejarah kemanusiaan yang penuh dinamika perubahan di abad itu; termasuk perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, tak terkecuali perkembangan pengetahuan tentang paradigma kepemimpinan yang dapat meliputi gaya kepemimpinan, tipologi kepemimpinan, model-model kepemimpinan, dan teori-teori kepemimpinan. Sekalipun secara konseptual pada ketiganya terdapat perbedaan, namun sebagai teladan mengenai substansi yang sama akan terdapat korelasi bahkan interdependensi antarketiganya.

Gaya kepemimpinan dari seorang pemimpin, pada dasarnya dapat diterangkan melalui tiga aliran teori berikut ini.

*Pertama*, Teori Genetis (Keturunan). Inti dari teori menyatakan bahwa "Leader are bom and nor made" (pemimpin itu dilahirkan (bakat) bukannya dibuat). Para penganut aliran teori ini mengetengahkan pendapatnya bahwa seorang pemimpin akan menjadi pemimpin karena ia telah dilahirkan dengan bakat kepemimpinan.

*Kedua*, Teori Sosial. Inti aliran teori sosial ini ialah bahwa "Leader are made and not bom" (pemimpin itu dibuat atau dididik bukannya kodrati). Jadi teori ini merupakan kebalikan inti teori genetika. Para penganut teori ini mengetengahkan pendapat yang mengatakan bahwa setiap orang bisa menjadi pemimpin apabila diberikan pendidikan dan pengalaman yang cukup.

*Ketiga*, Teori Ekologis. Pada intinya berarti bahwa seseorang hanya akan berhasil menjadi pemimpin yang baik apabila ia telah memiliki bakat kepemimpinan. Bakat tersebut kemudian dikembangkan melalui pendidikan yang teratur dan pengalaman yang memungkinkan untuk dikembangkan lebih lanjut.

Tipologi Kepemimpinan, dalam praktiknya dalam ketiga gaya kepemimpinan tersebut berkembang beberapa tipe kepemimpinan di antaranya adalah sebagian berikut (dalam Suprayogi2011:140).

*Pertama*, Tipe Otokratis. Seorang pemimpin yang otokratis ialah pemimpin yang memiliki kriteria atau ciri sebagai berikut: Menganggap Organisasi sebagai pemilik pribadi; Mengidentikkan tujuan pribadi dengan tujuan organisasi; Menganggap bawahan sebagai alat semata-mata; Tidak mau menerima kritik, saran dan pendapat; Terlalu tergantung kepada kekuasaan formalnya; Dalam tindakan penggerakannya sering mempergunakan pendekatan yang mengandung unsur paksaan dan bersifat menghukum.

*Kedua*, Tipe Militeristis. Seorang pemimpin yang bertipe militeristis ialah seorang pemimpin yang memiliki sifat-sifat berikut: dalam menggerakkan bawahan sistem perintah yang lebih sering dipergunakan; dalam menggerakkan bawahan senang bergantung kepada pangkat dan

jabatannya; senang pada formalitas yang berlebih-lebihan; menuntut disiplin yang tinggi dan kaku dari bawahan; sukar menerima kritikan dari bawahannya; menggemari upacara-upacara untuk berbagai keadaan.

*Ketiga*, Tipe Paternalistis. Seorang pemimpin yang tergolong sebagai pemimpin yang paternalistis ialah seorang yang memiliki ciri sebagai berikut: menganggap bawahannya sebagai manusia yang tidak dewasa; bersikap terlalu melindungi (*over protective*); jarang memberikan kesempatan kepada bawahannya untuk mengambil keputusan; jarang memberikan kesempatan kepada bawahannya untuk mengambil inisiatif; jarang memberikan kesempatan kepada bawahannya untuk mengembangkan daya kreasi dan fantasinya; dan sering bersikap maha tahu.

*Keempat*, Tipe Karismatik. Umumnya diketahui bahwa pemimpin yang demikian mempunyai daya tarik yang amat besar dan karenanya pada umumnya mempunyai pengikut yang jumlahnya sangat besar, meskipun para pengikut itu sering pula tidak dapat menjelaskan mengapa mereka menjadi pengikut pemimpin itu. Karena kurangnya pengetahuan tentang sebab musabab seseorang menjadi pemimpin yang karismatik, maka sering hanya dikatakan bahwa pemimpin yang demikian diberkahi dengan kekuatan gaib (*supranatural powers*). Kekayaan, umur, kesehatan, profil tidak dapat dipergunakan sebagai kriteria untuk karisma.

*Kelima*, Tipe Demokratis. Tipe kepemimpinan ini memiliki karakteristik sebagai berikut: dalam proses penggerakan bawahan selalu bertitik tolak dari pendapat bahwa manusia itu adalah makhluk yang termulia di dunia; selalu berusaha mensinkronisasikan kepentingan dan tujuan organisasi dengan kepentingan dan tujuan pribadi daripada bawahannya; senang menerima saran, pendapat, dan bahkan kritik dari bawahannya; selalu berusaha mengutamakan kerjasama dan team work dalam usaha mencapai tujuan; ikhlas memberikan kebebasan yang seluas-luasnya kepada bawahannya untuk berbuat kesalahan yang kemudian diperbaiki agar bawahan itu tidak lagi berbuat kesalahan yang sama, tetapi lebih berani untuk berbuat kesalahan yang lain; selalu berusaha untuk menjadikan bawahannya lebih sukses daripadanya; dan berusaha mengembangkan kapasitas diri pribadinya sebagai pemimpin.

### 3. Kepemimpinan Sektor Publik

Dari sisi teori kepemimpinan, pada dasarnya teori-teori kepemimpinan mencoba menerangkan dua hal yaitu, faktor-faktor yang terlibat dalam pe-munculan kepemimpinan dan sifat dasar dari kepemimpinan. Dari penelusuran literatur tentang kepemimpinan, teori kepemimpinan banyak dipengaruhi oleh penelitian Galton (1879) tentang latar belakang dari orang-orang terkemuka yang mencoba menerangkan kepemimpinan berdasarkan warisan. Dua teori yaitu teori Orang-orang Terkemuka dan Teori Situasional, berusaha menerangkan kepemimpinan sebagai efek dari kekuatan tunggal. Efek interaktif antara faktor individu dengan faktor situasi tampaknya kurang mendapat perhatian. Untuk itu, penelitian tentang kepemimpinan harus juga termasuk; (1) sifat-sifat efektif, intelektual dan tindakan individu, dan (2) kondisi khusus individu di dalam pelaksanaannya. Pendapat lain mengemukakan, untuk mengerti kepemimpinan perhatian harus diarahkan kepada (1) sifat dan motif pemimpin sebagai manusia biasa, (2) membayangkan bahwa terdapat sekelompok orang yang dia pimpin dan motifnya mengikuti dia, (3) penampilan peran harus dimainkan sebagai pemimpin, dan (4) kaitan kelembagaan melibatkan dia dan pengikutnya (Hocking dan Boggardus, dalam Suprayogi, 2011).

Beberapa pendapat tersebut, apabila diperhatikan dapat dikategorikan sebagai teori kepemimpinan dengan sudut pandang '*Personal-Situasional*'. Hal ini disebabkan, pandangannya tidak hanya pada masalah situasi yang ada, tetapi juga dilihat interaksi antarindividu maupun antarpimpinan dengan kelompoknya. Teori kepemimpinan yang dikembangkan mengikuti tiga teori di atas, adalah Teori Interaksi Harapan. Teori ini mengembangkan tentang peran kepemimpinan dengan menggunakan tiga variabel dasar yaitu; tindakan, interaksi, dan sentimen. Asumsinya, bahwa peningkatan frekuensi interaksi dan partisipasi sangat berkaitan dengan peningkatan sentimen atau perasaan senang dan kejelasan dari norma kelompok. Semakin tinggi kedudukan individu dalam kelompok, maka aktivitasnya semakin sesuai dengan norma kelompok, interaksinya semakin meluas, dan banyak anggota kelompok yang berhasil diajak berinteraksi.

Teori kepemimpinan berikutnya adalah Teori Humanistik dengan para pelopor Argyris, Blake dan Mouton, Rensis Likert, dan Douglas McGregor. Teori ini secara umum berpendapat, secara alamiah manusia

merupakan *'motivated organism'*. Organisasi memiliki struktur dan sistem kontrol tertentu. Fungsi dari kepemimpinan adalah memodifikasi organisasi agar individu bebas untuk merealisasikan potensi motivasinya di dalam memenuhi kebutuhannya dan pada waktu yang sama sejalan dengan arah tujuan kelompok. Apabila dicermati, di dalam Teori Humanistik, terdapat tiga variabel pokok, yaitu; (1), kepemimpinan yang sesuai dan memperhatikan hati nurani anggota dengan segenap harapan, kebutuhan, dan kemampuannya, (2), organisasi yang disusun dengan baik agar tetap relevan dengan kepentingan anggota di samping kepentingan organisasi secara keseluruhan, dan (3), interaksi yang akrab dan harmonis antara pimpinan dengan anggota untuk menggalang persatuan dan kesatuan serta hidup damai bersama-sama. Blanchard, Zigarmi, dan Drea bahkan menyatakan, kepemimpinan bukanlah sesuatu yang Anda lakukan terhadap orang lain, melainkan sesuatu yang Anda lakukan bersama dengan orang lain (Blanchard dan Zigarmi, 2001).

Teori kepemimpinan lain, yang perlu dikemukakan adalah Teori Perilaku Kepemimpinan. Teori ini menekankan pada apa yang dilakukan oleh seorang pemimpin. Dikemukakan, terdapat perilaku yang membedakan pemimpin dari yang bukan pemimpin. Jika suatu penelitian berhasil menemukan perilaku khas yang menunjukkan keberhasilan seorang pemimpin, maka implikasinya ialah seseorang pada dasarnya dapat dididik dan dilatih untuk menjadi seorang pemimpin yang efektif. Teori ini sekaligus menjawab pendapat, pemimpin itu ada bukan hanya dilahirkan untuk menjadi pemimpin tetapi juga dapat muncul sebagai hasil dari suatu proses belajar.

Suatu persyaratan penting bagi efektivitas atau kesuksesan pemimpin (kepemimpinan) dan manajer (manajemen) dalam mengemban peran, lugas, fungsi, ataupun tanggung jawabnya masing-masing adalah kompetensi. Kompetensi merupakan karakteristik atau kepribadian (traits) individual yang bersifat permanen yang dapat mempengaruhi kinerja seseorang. Spencer (1993) dan Kazanas (1993) terdapat kompetensi kepemimpinan secara umum yang dapat berlaku atau dipilah menurut jenjang, fungsi, atau bidang, yaitu kompetensi berupa: *result orientation, influence, initiative, flezibility, concern for quality, technical expertise, analytical thinking, conceptual thinking, team work, Service orientation, interpersonal awareness, relationship*



*building, cross cultural sensitivity, strategic thinking, entrepreneurial orientation, building organizational commitment, dan empowering others, developing others.* Kompetensi-kompetensi tersebut pada umumnya merupakan kompetensi jabatan manajerial yang diperlukan hampir dalam semua posisi manajerial.

Ke 18 kompetensi yang diidentifikasi Spencer dan Kazanas tersebut dapat diturunkan ke dalam jenjang kepemimpinan berikut: pimpinan puncak, pimpinan menengah, dan pimpinan pengendali operasi teknis (supervisor). Kompetensi pada pimpinan puncak adalah *result (achievement) orientation, relationship building, initiative, influence, strategic thinking, building organizational commitment, entrepreneurial orientation, empowering others, developing others, dan flexibility*. Adapun kompetensi pada tingkat pimpinan menengah lebih berfokus pada *influence, result (achievement) orientation, team work, analytical thinking, initiative, empowering others, developing others, conceptual thinking, relationship building, Service orientation, interpersonal awareness, cross cultural sensitivity, dan technical expertise*. Sedangkan pada tingkatan supervisor kompetensi kepemimpinannya lebih berfokus pada *technical expertise, developing others, empowering others, interpersonal understanding, service orientation, building organizational commitment, concern for order, influence, flexibility, relationship building, result (achievement) orientation, team work, dan cross cultural sensitivity*.

Dalam hubungan ini Kouzes dan Posner (dalam Suprayogi, 2011) meyakini bahwa suatu kinerja yang memiliki kualitas unggul berupa barang ataupun jasa, hanya dapat dihasilkan oleh para pemimpin yang memiliki kualitas prima. Dikemukakan, kualitas kepemimpinan manajerial adalah suatu cara hidup yang dihasilkan dari "mutu pribadi total" ditambah "kendali mutu total" ditambah "mutu kepemimpinan". Berdasarkan penelitiannya, ditemukan bahwa terdapat 5 (lima) praktik mendasar pemimpin yang memiliki kualitas kepemimpinan unggul, yaitu: (1) pemimpin yang menantang proses, (2) memberikan inspirasi wawasan bersama, (3) memungkinkan orang lain dapat bertindak dan berpartisipasi, (4) mampu menjadi penunjuk jalan, dan (5) memotivasi bawahan.

Bagi Rosabeth Moss Kanter (1994), dalam menghadapi tantangan masa depan yang semakin terasa kompleks dan akan berkembang semakin dinamik, diperlukan kompetensi kepemimpinan berupa *conception yang tepat, competency yang cukup, connection yang luas, dan confidence*. Tokoh



lainnya adalah Ken Shelton mengidentifikasi kompetensi dalam nuansa lain., menurut hubungan pemimpin dan pengikut, dan jiwa kepemimpinan.

### 13.3 RANGKUMAN

Lingkup definisi konsep pelayanan/service. *Pertama*, menggambarkan berbagai subsektor dalam kategorisasi aktivitas ekonomi, seperti transportasi, finansial, perdagangan ritel, personal Services, kesehatan, pendidikan, dan layanan publik. *Kedua*, Service dipandang sebagai tawaran produk. *Ketiga*, proses, yang mencakup penyampaian produk utama, interaksi personal, kinerja dalam arti luas. *Keempat*, sebuah sistem yang terdiri atas dua komponen utama, yakni *service operations* dan *service delivery*.

Sejumlah sifat yang dianggapnya perlu dimiliki oleh pemimpin adalah: 1) Energi, fisik, dan syaraf. 2) Sifat mengenal tujuan dan arah. 3) Enthusiasme. 4) Sifat ramah dan afeksi. 5) Integritas; 6) Kemampuan teknis. 7). Dapat mengambil keputusan. 8) Itelegensi. 9) Kemampuan untuk mengajarkan sesuatu. 10) Kepercayaan.

Suatu persyaratan penting bagi efektivitas atau kesuksesan pemimpin (kepemimpinan) dan manajer (manajemen) dalam mengemban peran, lugas, fungsi, ataupun tanggung jawabnya masing-masing adalah kompetensi.

Kompetensi merupakan karakteristik atau kepribadian (traits) individual yang bersifat permanen yang dapat mempengaruhi kinerja seseorang.

### 13.4 LATIHAN

1. Gambarkan makna dan konsepsi pelayanan publik
2. Apa urgensi pelayanan publik sebagai bagian penting dalam administrasi publik
3. Tipe-tipe kepemimpinan yang bagaimana yang dapat melayani publik dengan baik
4. Bagaimana gaya kepemimpinan dalam pelayanan publik yang baik
5. Apa yang dimaksud dengan kompetensi kepemimpinan
6. Gambarkan kepemimpinan dalam pelayanan yang memiliki kompetensi yang ideal

### 13.5 PUSTAKA RUJUKAN

- Keban, Yeremis. 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publi: Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta. Gava Media.
- Suprayogi S, Yogi. 2011. *Administrasi Publik: Konsep dan Perkembangan Ilmu di Indonesia*. Yogyakarta. Graha Ilmu
- Agus, Dwiyanto. 2003. *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Yogyakarta: PPSK-UGM

### 13.6 GLOSSARI

Kata atau kalimat	Arti atau penjelasan
<i>Stakeholders</i>	Pengguna dalam pelayanan publik, dalam hal ini adalah masyarakat
<i>Konsumen</i>	Cara pandang dalam pelayanan publik yang menghargai masyarakat sebagai pembeli, pihak yang harus dipuaskan dalam pelayanan

# BAB 14

## **Arah Perkembangan Administrasi Publik**

### **14.1 PENDAHULUAN**

Bab empat belas akan membahas mengenai arah perkembangan administrasi publik. Bab ini menjadi rujukan untuk memahami titik mana administrasi tumbuh dan berkembang, dimana penjelasan lebih rinci akan diperoleh di mata kuliah teori administrasi publik. Uraian bab ini berisi penjelasan berbagai Isu tentang administrasi publik dan Model-model administrasi publik yang dinamis.

#### **Kompetensi Dasar**

Mampu memahami arah perkembangan administrasi publik

#### **Indikator**

Setelah mempelajari bab ini, mahasiswa diharapkan dapat:

1. Menjelaskan isu-isu arah perkembangan administrasi publik
2. Menjelaskan model-model perkembangan administrasi publik yang dinamis

#### **Tujuan Pembelajaran**

1. Mendapatkan pemahaman tentang isu-isu penting administrasi publik
2. Mendapatkan pemahaman tentang model perkembangan administrasi publik yang dinamis.

## 14.2 PENYAJIAN MATERI

### 1. Isu-Isu Tentang Administrasi Publik

#### Isu Kemiskinan dalam Pandangan Administrasi Publik

Pada tahun 1990 sebanyak 27, 2 juta penduduk Indonesia adalah tergolong miskin. Kalau kata "miskin" ini dapat diidentifikasi dengan kualitas SDM yang rendah maka efisiensi kerja SDM tersebut dapat diasumsikan rendah. Faktor ini sangat berpengaruh besar pada kurangnya dukungan terhadap pembangunan ekonomi yang berhasil. Oleh karena itu, inisiatif presiden Soeharto untuk mengentaskan penduduk miskin yang jumlahnya masih relatif besar tersebut adalah sangat relevan. Inisiatif ini dituangkan dalam Instruksi Presiden (INPRES) tentang Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan atau yang lebih dikenal nama INPRES Desa tertinggal atau IDT.

Setelah peristiwa tersebut kata "kemiskinan" menjadi populer sekali di masyarakat. Pemerintah secara terbuka telah berniat akan mengentaskan golongan penduduk miskin tersebut. Tekad nasional ini mendapat sambutan yang luas dari semua lapisan masyarakat, lebih-lebih setelah tekad ini diikuti dengan tindakan yang nyata dari pemerintah berupa dikeluarkannya INPRES Desa Tertinggal (IDT). Sebenarnya program pengentasan atau pengurangan penduduk miskin ini sudah lama dilaksanakan, hanya saja tidak diumumkan secara terbuka. Program-program pembangunan di pedesaan secara tidak langsung juga dimaksudkan untuk mengentaskan penduduk miskin ini, di sektor pertanian misalnya telah dilakukan program seperti Bimas, Insusu, SUPRA INSUS dan sejenisnya. Program ini ternyata membawa perbaharuan yang mendasar sekali bagi kehidupan petani di pedesaan, sejak tahun 1990 juga telah dirintis Proyek Kawasan Terpadu (PKT), juga ada Proyek Peningkatan Pendapatan Petani dan Nelayan Kecil (proyek P4K) dan masih banyak proyek-proyek yang lain yang maksudnya juga mengentaskan penduduk miskin dari tahun ke tahun. Kalau pada tahun 1976 jumlah penduduk miskin 54, 2 Juta orang, maka pada tahun 1990 jumlah tersebut menurun sehingga 27, 2 Juta orang. Ini berarti terjadi penurunan sebesar 27 juta orang atau turun 25% selama 15 tahun atau turun sekitar 1, 7% pertahun. Angka ini berarti jauh lebih besar dibandingkan dengan angka pertumbuhan penduduk yang besarnya sekitar 1, 08% per tahun.

Indonesia adalah negara yang masih menghadapi persoalan kemiskinan yang serius pada tahun 2007 diakibatkan krisis multidimensi yang dialami oleh Indonesia, penduduk miskin di Indonesia berjumlah 37,17 juta orang atau 16,58% dari total penduduk. Satu tahun sebelumnya, jumlah penduduk miskin Indonesia 39,39 juta atau sebesar 17,75% dari total jumlah penduduk Indonesia tahun tersebut. Meskipun terjadi penurunan 2,13 juta jiwa, secara absolut angka ini tetap saja besar dan melampaui keseluruhan jumlah penduduk Selandia Baru (4 juta), Australia (12 juta) dan Malaysia (25 juta) (Edi Suharto, 2008). Angka kemiskinan ini menggunakan poverty line dari BPS sekitar Rp.5.500,00 per kapita per hari. Jika menggunakan garis kemiskinan Bank Dunia sebesar USD 2 per kapita per hari, jumlah orang miskin di tanah air akan lebih besar lagi diperkirakan 50-60% dari total penduduk. Ironisnya, masih banyak kebijakan publik di Indonesia yang pro-rich, ketimbang pro-poor. Seakan-akan negara tidak pernah kehadirannya oleh mereka yang lemah (dhaif) atau dilemahkan (mustadh'afin), yang miskin atau dimiskinkan. Padahal, sebagai sebuah perangkat governance yang penting, kebijakan publik seharusnya lebih memihak miskin ketimbang orang kaya. Selain jumlah penduduk miskin lebih besar daripada penduduk kaya, orang kaya memiliki sumber daya untuk menolong dirinya sendiri, tanpa ditolong negara, orang kaya mampu menolong dirinya sendiri dan bahkan orang lain.

Kebijakan anti kemiskinan seringkali dimaknai seperti "antinarkoba", "anti korupsi", "antimaksiat", atau antipornografi. Walhasil strategi yang menonjol dalam pemberantasan kemiskinan di Indonesia adalah menggusur orang miskin, bukan kemiskinannya (Edi Suharto, 2009).

Salah satu bentuk kebijakan publik pro-poor di negara modern adalah kebijakan sosial. Sejarah menunjukkan, semakin maju dan demokratis suatu negara, semakin tinggi perhatian negara tersebut terhadap pentingnya kebijakan sosial. Sebaliknya negara-negara terbelakang dan otoriter cenderung lebih memerhatikan kebijakan ekonomi dan militer, ketimbang peningkatan pelayanan sosial di bidang pendidikan, kesehatan, dan jaminan sosial bagi kelompok marginal. Negara adalah institusi paling absah yang memiliki kewenangan menarik pajak dari rakyat. Oleh karena itu, paling berkewajiban menyediakan pelayanan sosial dasar bagi warga negaranya. Dalam

masyarakat yang beradab, negara tidak boleh membiarkan satu orang pun yang berada dalam posisi tidak mampu memenuhi kebutuhan dasarnya.

Negara bukanlah satu-satunya aktor yang dapat menyelenggarakan pelayanan sosial. Masyarakat, dunia usaha, dan bahkan lembaga-lembaga kemasyarakatan internasional, memiliki peran penting dalam penyelenggaraan pelayanan sosial. Namun sebagai public goods, pelayanan sosial tidak dapat dan tidak boleh diserahkan begitu saja kepada masyarakat dan pihak swasta. Sebagai lembaga memiliki legitimasi publik yang dipilih dan dibiayai oleh rakyat, negara memiliki kewajiban dalam memenuhi, melindungi, dan menghargai hak-hak dasar, ekonomi, dan budaya warganya. Belum lagi saat ini Indonesia merupakan negara yang ikut dalam program SDG's (*Sustainable Development Goal's*).

Mandat negara untuk melaksanakan pelayanan publik lebih kuat dari pada masyarakat atau dunia usaha. Berdasarkan konvensi internasional, mandat negara dalam pelayanan sosial bersifat "wajib". Sementara itu, mandat masyarakat dan dunia usaha dalam pelayanan sosial bersifat "tanggung jawab". Dalam bahasa Inggris, kata responsibility berasal dari dua suku kata, response dan ability. Artinya, respons atau yang bertanggung jawab yang diberikan tidak bersifat wajib, tetapi disesuaikan dengan kemampuan atau ability. Sebagai ilustrasi, memberikan pendidikan dasar adalah tanggung jawab orang tua anak.

Namun manakala sesuatu sebab seperti kemiskinan, membuat orang tua tidak mampu menyekolahkan anaknya, tanggung jawab orang tua tersebut gugur dengan sendirinya dan tidak dapat dikenakan sanksi. Negara yang kemudian harus memikul kewajiban memberikan pendidikan dasar bagi warganya yang tidak mampu. Oleh karena itu, dalam konteks kebijakan sosial yang membela hak-hak dasar rakyat miskin, kebijakan "wajib belajar sembilan tahun" sebenarnya salah kaprah. Yang tepat adalah kebijakan "hak belajar sembilan tahun".

Beberapa ahli kemiskinan di Indonesia saat ini mendefinisikan kemiskinan di Indonesia sebagai kemiskinan yang sangat relatif jika dilihat dari pengukurannya kemiskinan. Dalam kemiskinan relatif ada 5 aspek pendekatan yang dapat diukur yaitu: *Pertama, The Calorie Intake Approach* (Pendekatan Kalori yang Masuk). Jumlah makanan yang masuk merupakan

pendekatan yang paling utama karena makanan atau nutrisi merupakan kebutuhan paing utama bagi manusia. *Kedua*, Basic Needs Approach (Pendekatan Kebutuhan Poko Sembako)

Pendekatan ini lebih berkaitan dengan sampai sejauh mana kebutuhan pokok (Ayubi, 2007) yang didapat oleh masyarakat msikin. *Ketiga*, *Household Approach* (Pendekatan Isi Rumah), merupakan suatu pendekatan dimana mengukur kemiskinan melalui berbagai faktor dari dalam rumah seperti jumlah pendapatan, pengeluaran, aset, serta kemudahan-kemudahan dalam menggunakan rumah yang nyaman untuk ditempati. Pendekatan ini biasanya digunakan pada saat warga miskin ini sudah memiliki rumah. *Keempat*, *Relative Poverty* (Pendekatan Kemiskinan Relatif), menghitung kemiskinan yang sangat relatif jika dilihat dari garis besar kemiskinan maka idia ada pada posisi terkadang di atas garis kemiskinan dan terkadang ada dibawah garis kemiskinan. Inilah posisi kemiskinan bagi masyarakat Indonesia saat krisis ekonomi melanda, terutama pada masyarakat miskin kota. *Kelima*, *Chronic Poor dan Trancsient Poor* (Kemiskinan Kronik dan Transient). *Keenam*, *Poverty of Asset's* (Kemiskinan Aset), perhatiannya utama adalah mendapatkan tabungan dan barang-barang yang tidak mudah untuk cair seperti tanah, rumah, saham dan lain-lain (Sherader, 2001).

Untuk memperkuat kebijakan publik *pro-poor* sedikitnya ada 5 agenda strategis yang perlu dilakukan. *Pertama*, mempertegas visis dan komitmen para pembuat kebijakan terhadap pentingnya pengentasan kemiskinan sesuai dengan khiahnya yang berpijak pada ideologi negara kesejahteraan, bukannya neoliberalisme seperti dipraktikkan selama ini. *Kedua*, membangun kesadaran dan partisipasi publik, khususnya organisasi masyarakat madani dan kelompok miskin untuk memperjuangkan hak-hak sosial warga negaa. *Ketiga* adalah adanya kemauan politisi untuk menerapkan kebijakan tersebut secara berani dan berterusan. *Keempat* mampu menerima evaluasi kebijakan yang telah diterapkan dengan analisa yang mendalam serta melakukan konsultasi degnan kalangan akademisi ataupun pakar-pakar dalam bidang pemberdayaan masyarakat dan pembangunan infrastruktur bagi masyarakat miskin. Konsultasi ini haruslah diselarakan dengan kemampuan kawasannya sendiri. *Kelima*, mampu mendasarkan implementasi sumber-sumber keuangan untuk membentuk suatu program sosial.



### Keadilan Sosial dalam Administrasi Publik

Perkembangan administrasi publik modern tidak lagi menitikberatkan pada hal-hal yang bersifat empiris, melainkan filosofis. Hal ini penting agar administrasi publik tidak terjebak dalam kajian yang terlalu kaku berbasis pada empiris semata. Maka upaya kritis diperlukan untuk menyegarkan semangat kajian pada khazanah administrasi publik. Nilai-nilai yang filosofis, normatif dan spekulatif perlu dihadirkan dalam paradigma administrasi publik baru yang kemudian diungkapkan saat ini sebagai 'keadilan sosial' (Reinhold Niebuhr dalam Frederickson, 1988).

Frederickson pertama kali memperkenalkan istilah Keadilan sosial untuk administrasi publik selama tahun 1960, setelah National Academy of Public Administration (NAPA) menciptakan Panel Standing Keadilan Sosial dalam Pemerintahan. Keadilan sosial merupakan ungkapan positif dari pandangan-pandangan modern dalam administrasi publik.

Banyak ahli yang mencoba menjelaskan konsep dan teori keadilan tersebut. Di antaranya ialah John Rawls yang menyebut ada dua prinsip keadilan: (Nicholas Henry, 1995):

- a. Setiap orang mempunyai hak yang sama bagi kebebasan dasar yang paling luas seperti yang dimiliki orang lain.
- b. Kesenjangan sosial ekonomi ditata sedemikian rupa sehingga pantas diharapkan setiap orang untuk menjadi orang beruntung, setiap orang dipekerjakan pada kedudukan dan jabatan yang terbuka bagi semua.

Hal fundamen dari prinsip keadilan ini yaitu memposisikan manusia memiliki hak yang sama, berarti tidak ada satu pihak pun yang mereduksi bahkan menghalangi hak orang lain. Bila ditarik lebih jauh, bahkan negara pun tidak bisa menghilangkan hak masyarakatnya. Ide tentang kesamaan ini membuka peluang manusia untuk untuk mengaktualisasi emansipasi mereka. Prinsip persamaan ini menjadi nilai dasar dari diskursus keadilan sosial. Arti dari memiliki hak yang sama buka berarti sama dalam hal pembagian sama rata, melainkan sama dalam hal memperlakukan semua manusia karena semua manusia dalam hal martabatnya adalah sama. Hal ini menjadi catatan penting ketika praktik dalam keseharian justru masih banyak masyarakat di Indonesia yang tidak bisa mengakses haknya, termasuk hak dalam mendapatkan pelayan publik.



Hak masyarakat adalah standar bagi kebijakan dan tindakan publik. Ketika ilmu sosial berkembang begitu pesat dan beragam teori tentang hak-hak masyarakat pun lahir menjadi alternatif kajian untuk membangun masyarakat menjadi lebih baik. Maka hal ini akan menjadi kewajiban bagi para akademisi dan praktisi administrasi publik untuk menyeimbangkan dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat termasuk nilai-nilai yang melekat dalam aktivitas administrasi publik, baik efisiensi, efektivitas, ekonomi dan tentunya keadilan sosial harus diperhatikan dan dipertimbangkan.

Tahun 1974 diselenggarakan Symposium on Social Equity and Public Administration yang kemudian dirilis dalam *Public Administration Review* (Frederickson, 1974). Peranan penting dalam simposium ini yaitu mengilustrasikan tentang teori pengembangan dalam administrasi publik. Salah satu urgensi adalah eksplanasi tentang hak masyarakat. Hak masyarakat dipahami sebagai 1) dasar dari demokrasi masyarakat, 2) berpengaruh pada perilaku manusia dalam berorganisasi, 3) sebagai dasar hukum untuk distribusi pelayanan publik, 4) sebagai dasar untuk menerapkan pelayanan publik, 5) sebagai dasar dari pembentukan kelompok, dan 6) sebagai tantangan bagi penelitian dan analisis (Frederickson, 1974).

Sebagai negara yang menjunjung tinggi demokrasi, Indonesia perlu memasukan nilai-nilai keadilan sosial dalam setiap aktivitasnya saat menjalankan tanggung-jawab sebagai negara untuk memenuhi hak masyarakat. Terbaru, dalam konteks Indonesia kontemporer pada tanggal 19-20 Oktober 2015 diadakan Simposium Nasional Prodi Administrasi Publik/ Negara dengan tajuk "Redefinisi Administrasi Publik untuk Keadilan Sosial" yang diselenggarakan oleh Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto. Agenda ini dihadiri lebih dari 60 perguruan tinggi di Indonesia. Hal ini menandakan urgensitas dari nilai keadilan sosial dalam dunia administrasi publik, baik secara teori maupun tataran pelaksanaan.

Setiap kebijakan dan pelayanan publik yang diberikan negara harus menyertakan unsur keadilan. Dengan konsep ini memberikan keberpihakan kepada orang-orang yang tidak beruntung selama ini. Masyarakat yang selama ini selalu menjadi korban harus mulai diperhatikan dalam manajemen publik dan kebijakan publik. Frederickson (1997) menyebut dua jenis keadilan dalam manajemen publik, yaitu:

a. Keadilan Internal

Yaitu keadilan harus dilakukan oleh penyelenggara negara sehingga masyarakat atau warga negara mempunyai hak dan kewajiban yang sama dalam berbagai aspek kehidupannya.

b. Keadilan Eksternal

Penyelenggara Negara harus bekerja sama dengan negara-negara lain untuk memudahkan penyelenggaraan demokrasi, negara kesejahteraan dan keadilan social dalam situasi global.

Keadilan sosial dan demokrasi tidak bisa dilepaskan. Kedua konsep ini saling berkelindan. Seperti yang dijelaskan Reinhold Niebuhr (dalam Frederickson, 1988) bahwa kemampuan manusia untuk berbuat adil membuat demokrasi mungkin, tetapi kecenderungan manusia untuk berbuat tidak adil membuat demokrasi perlu. Dalam era demokrasi, hak-hak dan kewajiban warga negara telah diserahkan negara untuk mengelolanya, termasuk hak atas kesejahteraan. Karena itu nilai keadilan sosial perlu ditegakkan dalam penyelenggaraan negara dan etika administrasi negara menjadi perlu agar tidak terjadi ketidakadilan.

Rosenbloom (1989) mengemukakan setidaknya-tidaknyanya dalam administrasi publik terdapat tiga pendekatan utama yang dapat didiskusikan, yaitu pendekatan managerial (manajerial), political (politik), dan legal (legal). Dalam praktiknya para administrator publik bisa melaksanakan ketiga pendekatan tersebut tergantung posisi, kapasitasnya atau pendekatan mana yang lebih ditekankan, bisa berperan menjadi seorang manajer publik, pembuat kebijakan, atau implementor kebijakan. Untuk memberikan pemaknaan yang lebih kuat, administrasi publik harus dimaknai sebagai sistem yang dinamis, berkembang dan berkelanjutan dalam menjawab tantangan zaman. Oleh karena itu dalam administrasi publik selalu terbuka kesempatan untuk menghadirkan alternatif dalam kajiannya, termasuk keadilan sosial.

## 2. Model-Model Administrasi Publik yang Dinamis

### No-State Model

Model ini tumbuh dari filsafat anti campur tangan pemerintahan dalam masyarakat, dengan mempromosikan suatu kebijakan publik yang memberi peluang lebih besar kepada kegiatan industri dan bisnis untuk

tumbuh dan berkembang. Semboyan utama adalah "to let people do as they please". Pendukung model ini adalah para *monetarist* dan *public choice economists*, seperti Milton Friedman, George Stigler, Gary Becker, dan para ahli yang tergolong dalam Chicago School (mashab chicago) yang pada prinsipnya senang dengan tradisi *anti-state*. Menurut William Sumner, biarkanlah yang menjadi pahlawan adalah "the free market". Hanya uanglah yang merupakan integrator sejati dan menjadi suatu kekuatan efektif untuk kegiatan kegiatan kemasyarakatan. Para individu merupakan aktor-aktor ekonomi yang mandiri.

Ide semacam ini memberikan kesempatan kepada para individu untuk melakukan kompetisi alamiah dan bebas dari pengendalian negara. Negara hanya menjaga kestabilan kebijakan moneter, mempromosi pertumbuhan ekonomi yang rendah, dan menjaga pasar terbuka. Dengan kata lain, negara berusaha membiarkan pasar bekerja tanpa campur tangan apa-apa (tanpa intervensi negara), sehingga setiap aktor ekonomi dapat bekerja mencapai tujuan mereka masing-masing. Ide ini sangat dijiwai oleh kaum *monetarist* dan *Chicago school* yang sesungguhnya lebih mengedepankan prinsip-prinsip kapitalis.

Ide yang datang dari pandangan *public choice* adalah bahwa pemerintah hendaknya menjadi alokator sumberdaya yang telah langka dalam masyarakat, dengan menerapkan "*appropriate decision rules and decision mechanisms*" sehingga hasilnya dapat menjadi lebih efisien dan dinikmati masyarakat.

Model ini dapat dilihat pada tindakan-tindakan pemerintah sekitar tahun 1980-an dimana pemerintah mulai memikirkan untuk melakukan deregulasi dan privatisasi. Sebagai akibatnya, peranan administrasi publik menjadi rendah. Para administrator hanyalah sebagai aparat-aparat yang diangkat secara politis saja, tidak perlu terlalu didasarkan atas karier atau spesialisasi. Karena pemerintah cenderung untuk menjamin kebebasan individu, maka usaha untuk memperkuat dan pertahan stabilitas dan keamanan nasional cenderung menjadi prioritas utama.

### **Bold State Model**

Model ini lebih melihat negara sebagai suatu yang positif dalam mempromosikan dan menjaga kehidupan publik. Para pendukung model

ini tidak takut akan campur tangan pemerintah dalam kehidupan publik sehingga usaha mereka di arahkan untuk memperkuat organisasi pemerintah yang kuat dan efektif (*big and powerful*). Ide ini muncul dari doktrin-doktrin administrasi publik yang pernah diperjuangkan oleh Leonard White, Louis Brownlow, dan Luther Gullick, bahkan sampai sekarang masih mendominasi literatur administrasi publik.

Model ini menuntut adanya perluasan peranan lembaga pemerintah yang mampu merespon perubahan-perubahan yang datang dari lingkungan internal dan eksternal, dari masyarakat dan individu-individu. Pemerintah harus mengambil prakarsa untuk melakukan tugas-tugas manajerial dalam berbagai kehidupan kenegaraan, daerah dan sektor privat; menekankan peningkatan kemampuan kelembagaan dalam melaksanakan kebijakan publik lewat instansi-instansi pemerintah; memberi perhatian khusus untuk perbaikan dalam efektivitas organisasi; peningkatan kemampuan para eksekutif untuk dapat melakukan tugasnya bagi kepentingan masyarakat; membatasi pengaruh politik kedalam manajemen publik sehingga para manajer (administrator) publik dapat lebih mengedepankan prinsip profesionalitas atau setidaknya adanya kerja sama antara unsur politik dan administrasi; menekankan tanggungjawab dari bawah, daripada pengarahan dari atas, sehingga lebih responsif kepada masyarakat, kelompok-kelompok kepentingan tertentu dan legislatif; dan menekankan nilai-nilai efektivitas manajemen yang lebih luas dan elastis yang dapat menjadi basis untuk memenuhi kepentingan dan kesejahteraan masyarakat. Dalam model seperti ini, para administrator di angkat berdasarkan atas karier dan spesialisasinya. Disamping itu, keyakinan atas kekuatan pasar seperti yang terjadi pada model terdahulu sangat rendah.

### **Pre-State Model (Model Situasional)**

Pre-state Model merupakan suatu model yang berada di tengah-tengah antara model "no state" dan "bold state". Ide dari model ini datang dari reaksi terhadap kelemahan-kelemahan kedua pendekatan sebelumnya. Para pemikirnya seperti John Rohr, Don K. Price, Harland Cleveland dan pakar lainnya nampaknya mengelak istilah-istilah mekanistik yang seringkali mengandung kelemahan seperti efisiensi, efektivitas dan ekonomi yang seringkali digunakan sebagai kriteria dasar bagi administrasi. Mereka lebih

mementingkan peranan administrator publik yang kreatif, spontan, dan manusiawi. Administrator yang mereka dambakan adalah yang disebut "fixer", "negotiator", atau "bargainer": juga orang-orang yang lebih bersifat pragmatist.

Dalam model ini, kepercayaan terhadap kekuatan pasar sangat tergantung dari situasi; peranan pemerintah pusat juga sangat tergantung dari kebutuhan atau permasalahan yang dihadapi; kebijakan yang disarankan biasanya dipengaruhi oleh semua pihak baik dari pemerintah itu sendiri maupun yang datang dari masyarakat.

Nampaknya para penganut model 'pre-state' adalah para kritikus yang hebat yang cenderung melihat, menilai atau menganalisis sesuatu dari beberapa perspektif, lalu membuat bobot dan memilih yang lebih menguntungkan. Mereka menuntut adanya perasaan, kreativitas, kebijaksanaan (wisdom) dan perhatian mengenai konteks dan situasi dimana administrasi publik hendak diterapkan. Mereka lebih suka melakukan perubahan yang tidak fundamental; mereka lebih senang dengan perubahan inkremental. Mereka adalah kaum *evolusionist* dari administrasi. Seringkali mereka dikenal sebagai pakar yang menyukai pemecahan masalah dengan kriteria terpenting dalam administrasi publik.

Model ini kurang mementingkan standard metode dan teknik yang solid untuk diterapkan dalam praktek, tetapi mementingkan sejarah, pengalaman, dan kenyataan politik. Karena itu, dalam tataran aplikatif, model pre-state kurang di dukung oleh kebanyakan pakar administrasi publik.

### Pro-state Model

Model ini merupakan *output* dri sistem kenegaraan setelah Perang Dunia II, dimana globalisme, profesionalisme dan teknokrasi menjadi pusat perhatian. Pendidikan tinggi, pengetahuan, profesionalisme, dan kemajuan teknologi menjadi sumber utama kekuatan Model pro-state. Model ini mementingkan pandangan global ini melihat bahwa identitas nasional nampak mulai berkurang. Hal ini tentunya membawa akibat pada perubahan kriteria administrator. Para administrator, para ahli, dan pengarah bagi sistim administrasi secara keseluruhan. Model tersebut juga melihat bahwa berbagai teknologi merupakan "driving force" dari dunia administrasi publik

dan tanggung jawab dalam memanfaatkan teknologi merupakan masalah etika yang harus diperhatikan dalam dunia administrasi publik.

Pro-state model percaya akan aplikasi teknologi dan penemuan ilmiah untuk dimanfaatkan dalam dunia administrasi publik. Karena itu, semua intuisi, kebijaksanaan (wisdom) dan berbagai bentuk pertimbangan yang tidak rasional, kurang dimanfaatkan. Semua pengetahuan bersumber sejarah, politik, sastra, puisi dan filsafat, diabaikan. Dengan kata lain, "expertesi", "techniques", dan "technologies" merupakan pusat perhatian.

Meskipun demikian, Stillman II memberikan kritiknya terhadap pro-state model. *Pertama*, terlalu melihat administrasi publik dalam konteks mekanistik dan positivist yaitu sebagai suatu rangkaian alat atau analisa yang seharusnya menjadi pegangan para ahli sebagai penuntun pekerjaan mereka. Padahal, pandangan yang sangat teknis ini tidak dapat dipisahkan dari sistim politik suatu negara. *Kedua*, pandangan tersebut menjadi "buta" terhadap dimensi-dimensi intuitif dan kreatif dalam memecahkan masalah-masalah politik kelambagaan dan masyarakat. Bahkan pandangan tersebut cenderung menurunkan derajat pemerintah dan riwayatnya (dehumanisasi) karna terlalu mementingkan aspek teknis. *Ketiga*, pandangan yang menyatakan bahwa para ahli atau spesialis merupakan orang yang harus ditiru atau dipanuti, seperti dituntut dalam model ini, mempunyai akibat yang kurang baik bagi kedudukan para generalist (yang tidak ahli). Akhirnya, pandangan ini bersifat *instrumentalist* sehingga sangat mungkin memberi peluang untuk pemakaian atau penerapan analisis kebijakan teknis, implentasi, statistik, dan riset evaluasi. Semua alat-alat tersebut hampir tidak netral, dan sebenarnya hanya merupakan salah satu dari metode-metode yang ada.

## 14.2 RANGKUMAN

Kemiskinan merupakan isu populer, dimana pemerintah secara terbuka telah berniat akan mengentaskan golongan penduduk miskin tersebut. Dalam kemiskinan relatif ada 5 aspek pendekatan yang dapat diukur yaitu: *Pertama*, *The Calorie Intake Approach* (Pendekatan Kalori yang Masuk). *Kedua*, *Basic Needs Approach* (Pendekatan Kebutuhan Poko Sembako). *Ketiga*, *Household Approach* (Pendekatan Isi Rumah). *Keempat*,

*Relative Poverty* (Pendekatan Kemiskinan Relatif). *Kelima, Chronic Poor dan Transient Poor* (Kemiskinan Kronik dan Transient). *Keenam, Poverty of Asset's* (Kemiskinan Aset).

Untuk memperkuat kebijakan publik *pro-poor* sedikitnya ada 5 agenda strategis yang perlu dilakukan. *Pertama*, mempertegas visi dan komitmen para pembuat kebijakan. *Kedua*, membangun kesadaran dan partisipasi publik. *Ketiga* adalah adanya kemauan politisi untuk menerapkan kebijakan tersebut secara berani dan berterusan. *Keempat* mampu menerima evaluasi kebijakan yang telah diterapkan. *Kelima*, mampu mendasarkan implementasi sumber-sumber keuangan untuk membentuk suatu program sosial.

Arah perkembangan administrasi publik ke depan, dapat dilihat dari 4 model administrasi publik, yakni: 1) *No-State Model*, anti campur tangan pemerintahan dalam masyarakat, dengan mempromosikan suatu kebijakan publik yang memberi peluang lebih besar kepada kegiatan industri dan bisnis untuk tumbuh dan berkembang. 2). *Bold State Model*, negara sebagai suatu yang positif dalam mempromosikan dan menjaga kehidupan publik. 3). *Pre-State Model* (Model Situasional), dimana kepercayaan terhadap kekuatan pasar sangat tergantung dari situasi; peranan pemerintah pusat juga sangat tergantung dari kebutuhan atau permasalahan yang dihadapi; kebijakan yang disarankan biasanya dipengaruhi oleh semua pihak baik dari pemerintah itu sendiri maupun yang datang dari masyarakat. 4). *Pro-state Model*, mementingkan pandangan global ini dan percaya akan aplikasi teknologi dan penemuan ilmiah untuk dimanfaatkan dalam dunia administrasi publik.

### 14.3 LATIHAN

1. Apa isu utama dalam administrasi publik yang menjadi dasar bagi isu-isu lainnya.
2. Ada berapa pendekatan dalam memandang isu kemiskinan dan 5 upaya antisipasi isu kemiskinan
3. Apa yang dimaksud dengan model *Bold State Models*
4. Apa yang dimaksud dengan model *Pre-State Models*
5. Apa yang dimaksud dengan model *Pro- State Models*

#### 14.4 PUSTAKA RUJUKAN

- Keban, Yermis. 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publi: Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta. Gava Media.
- Suprayogi S, Yogi. 2011. *Administrasi Publik: Konsep dan Perkembangan Ilmu di Indonesia*. Yogyakarta. Graha Ilmu
- Pasolong, Herbani. 2013. *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta.

#### 14.5 GLOSSARI

Kata atau kalimat	Arti atau penjelasan
<i>Dehumanisasi</i>	Tindakan administrasi publik yang terlalu mengedepankan hal-hal yang tehnis, mengabaikan peran manusia
<i>Instrumental</i>	Administrasi negara yang mengedepankan seperangkat tehnik, metode yang masing-masing tidak memiliki kenetralan.

-oo0oo-





# Ilmu Administrasi Publik

Diterbitkan Atas Kerjasama dengan



LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN  
KEPADA MASYARAKAT, UNIVERSITAS LAMPUNG

ISBN: 978-623-228-089-2



9 786232 280892