



PENGANTAR ADMINISTRASI PUBLIK



Sitna Hajar Malawat S.AP., M.AP

BUKU AJAR PENGANTAR ADMINISTRASI PUBLIK

Penulis

SITNA HAJAR MALAWAT, S.AP., M.AP

Editor:

Antoni Pardede, S.Si., M.Si., Ph.D

Tata Letak:

Aris Setia Noor, S.E., M.Si

Desain Sampul :

M. Fikri Ansari, S.Kom

Penerbit :

**Universitas Islam Kalimantan Muhammad Arsyad Al-Banjary
Banjarmasin**

Redaksi:

Jl. Adhyaksa No.2 Kayutangi
Banjarmasin 70123

Cetakan Pertama 2022

ISBN : 978-623-7583-92-9

Hak Cipta dilindungi undang-undang

Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa izin tertulis dari Penerbit. Isi diluar tanggung jawab penerbit.

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Allah SWT, sehingga Buku Ajar Mata Kuliah Pengantar Administrasi Publik dapat terselesaikan. Keberadaan buku ajar pada mata kuliah suatu bidang ilmu tertentu adalah sangat penting dalam proses belajar mengajar, oleh karena dengan adanya buku ajar dapat dipakai sebagai pedoman baik bagi dosen maupun para mahasiswa (i) dalam mencapai tujuan pembelajaran yang sesuai direncanakan.

Buku ajar Pengantar Administrasi Publik merupakan pedoman pembelajaran bagi dosen dan mahasiswa. Adapun substansi Buku ajar meliputi identitas mata kuliah, deskripsi mata kuliah, organisasi materi, metode dan strategi pembelajaran, tugas mahasiswa, ujian penilaian serta sumber bacaan. Dalam buku ajar ini dilampiri kontrak perkuliahan dan satuan acara perkuliahan.

Kami penyusun buku ajar ini mengucapkan terimakasih atas dukungan serta bantuan dari semua pihak sehingga buku ajar ini dapat terselesaikan sesuai dengan waktu yang ditentukan, terutama Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Kalimantan MAB yang telah memberikan kesempatan dalam melakukan penyusunan buku ajar ini.

Buku ajar ini masih banyak kekurangan dan memungkinkan untuk dikritik dalam penyempurnaannya. Oleh karenanya segala kritik dan saran untuk penyempurnaannya sangat kami harapkan.

Banjarmasin, November 2022

Penyusun,

PRAKATA

Puji syukur kehadiran Allah SWT, sehingga Buku Ajar Mata Kuliah Pengantar Administrasi Publik dapat terselesaikan. Keberadaan buku ajar pada mata kuliah suatu bidang ilmu tertentu adalah sangat penting dalam proses belajar mengajar, oleh karena dengan adanya buku ajar dapat dipakai sebagai pedoman baik bagi dosen maupun para mahasiswa (i) dalam mencapai tujuan pembelajaran yang sesuai direncanakan.

Buku ajar Pengantar Administrasi Publik merupakan pedoman pembelajaran bagi dosen dan mahasiswa. Adapun substansi Buku ajar meliputi identitas mata kuliah, deskripsi mata kuliah, organisasi materi, metode dan strategi pembelajaran, tugas mahasiswa, ujian penilaian serta sumber bacaan. Dalam buku ajar ini dilampiri kontrak perkuliahan dan satuan acara perkuliahan.

Kami penyusun buku ajar ini mengucapkan terimakasih atas dukungan serta bantuan dari semua pihak sehingga buku ajar ini dapat terselesaikan sesuai dengan waktu yang ditentukan, terutama Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Kalimantan MAB yang telah memberikan kesempatan dalam melakukan penyusunan buku ajar ini.

Buku ajar ini masih banyak kekurangan dan memungkinkan untuk dikritik dalam penyempurnaannya. Oleh karenanya segala kritik dan saran untuk penyempurnaannya sangat kami harapkan.

Banjarmasin, Agustus 2022

Penyusun,

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	iii
PRAKATA.....	iv
DAFTAR ISI.....	v
PERTEMUAN 1 KULIAH KESATU RUANG LINGKUP	
ADMINISTRASI PUBLIK.....	1
1.1 Pendahuluan.....	1
1.2 Organisasi Publik.....	2
1.3 Kebijakan Publik.....	12
1.4 Birokrasi Publik.....	24
1.5 Manajemen Publik.....	27
1.6 Kepemimpinan.....	34
1.7 Penutup.....	37
1.8 Bahan Bacaan.....	40
PERTEMUAN 2 KULIAH KEDUA KONSEP DASAR	
ILMU ADMINISTRASI PUBLIK.....	41
2.1 Pendahuluan.....	41
2.2 Definisi Locus dan Fokus Administrasi.....	42
2.3 Hakikat Ilmu Administrasi.....	43
2.4 Ciri-ciri Ilmu Administrasi.....	44
2.5 Hukum Administrasi Negara.....	45
2.6 Penutup.....	64
2.7 Bahan Bacaan.....	65
PERTEMUAN 3 KULIAH KETIGA DASAR ILMU	
ADMINISTRASI PUBLIK.....	66
3.1 Pendahuluan.....	66
3.2 Definisi Ilmu.....	67
3.3 Definisi Administrasi.....	69
3.4 Definisi Publik.....	72
3.5 Definisi Administrasi Publik.....	73
3.6 Unsur-unsur Administrasi Publik.....	75
3.7 Penutup.....	77
3.8 Bahan Bacaan.....	79
PERTEMUAN 4 KULIAH KEEMPAT KONSEP PARADIGMA	
DAN PERKEMBANGAN PARADIGMA ADMINISTRASI	
PUBLIK.....	80

4.1 Pendahuluan.....	80
4.2 Konsep Paradigma	81
4.3 Perkembangan Paradigma Administrasi Publik.....	82
4.4 Konsep Paradigma Menurut H. George Frederickson.....	94
4.5 Penutup.....	102
4.6 Bahan Bacaan	104
PERTEMUAN 5 KULIAH KELIMA KONSEP PENDEKATAN	
PENDEKATAN DALAM ADMINISTRASI PUBLIK.....	105
5.1 Pendahuluan.....	105
5.2 Pendekatan Administrasi Publik.....	106
5.3 Penutup	113
5.4 Bahan Bacaan.....	115
PERTEMUAN 6 KULIAH KEENAM PENDEKATAN	
KLASIK DAN MODERN DALAM ADMINISTRASI PUBLIK.....	116
6.1 Pendahuluan.....	116
6.2 Pengertian Pendekatan Administrasi Publik.....	117
6.3 Pendekatan Klasik dalam Administrasi Publik.....	118
6.4 Pendekatan Modern dalam Administrasi Publik.....	121
6.5 Perbedaan Pendekatan Klasik dan Modern.....	123
6.6 Penutup	123
6.7 Bahan Bacaan	125
PERTEMUAN 7 KULIAH KETUJUHAN DIMENSI-DIMENSI	
ADMINISTRASI PUBLIK.....	126
7.1 Pendahuluan	126
7.2 Ruang Lingkup Administrasi.....	127
7.3 Hubungan antar Dimensi-dimensi Administrasi Publik.....	128
7.4 Peran Administrasi Publik.....	129
7.5 Kegiatan Administrasi Publik.....	131
7.6 Tujuan Kegiatan Administrasi Publik.....	131
7.7 Dimensi Kebijakan.....	132
7.8 Dimensi Manajemen.....	143
7.9 Penutup.....	152
7.10 Bahan Bacaan	153
PERTEMUAN 8 UJIAN TENGAH SEMESTER (UTS).....	154
PERTEMUAN 9 KULIAH KESEMBILAN DIMENSI-DIMENSI	
ADMINISTRASI PUBLIK (DIMENSI ORGANISASI DAN	
ETIKA).....	155

9.1 Pendahuluan.....	155
9.2 Dimensi Organisasi.....	156
9.3 Dimensi Etika.....	166
9.4 Penutup.....	171
9.5 Bahan Bacaan.....	172
PERTEMUAN 10 KULIAH KESEPULUH DIMENSI-DIMENSI ADMINISTRASI PUBLIK (DIMENSI LINGKUNGAN DAN KINERJA).....	173
10.1 Pendahuluan.....	173
10.2 Dimensi Lingkungan.....	174
10.3 Dimensi Kinerja.....	183
10.4 Penutup.....	191
10.5 Bahan Bacaan.....	192
PERTEMUAN 11 KULIAH KESEBELAS MENGANALISIS ISU-ISU KONTEMPORER (REFORMASI ADMINISTRASI).....	193
11.2Pendahuluan.....	193
11.2 Makna Reformasi.....	194
11.3 Konsep dan Ruang Lingkup Administrasi.....	196
11.4 Reformasi Administrasi.....	198
11.5 Penutup.....	208
11.6 Bahan Bacaan.....	212
PERTEMUAN 12 KULIAH KEDUA BELAS MENGANALISIS ISU-ISU KONTEMPORER (BIROKRASI DAN POLITIK).....	215
12.1 Pendahuluan.....	215
12.2 Pengertian dan Konsep Birokrasi.....	216
12.3 Pengertian dan Konsep Politik.....	217
12.4 Konsep Birokrasi dan Politik Dalam Administrasi.....	219
12.5 Penutup.....	224
12.6 Bahan Bacaan.....	225
PERTEMUAN 13 KULIAH KETIGA BELAS MENGANALISIS ISU-ISU KONTEMPORER (E-GOVERNMENT).....	227
13.1 Pendahuluan.....	227
13.2 Penerapan E-government di Indonesia.....	228
13.3 Tujuan dan Manfaat Penerapan E-government di Indonesia.....	234
13.4 Masalah dan Solusi Penerapan E-Government.....	241
13.5 Penutup.....	246
13.6 Bahan Bacaan.....	248

PERTEMUAN 14 KULIAH KEEMPAT BELAS MENGANALISIS ISU-ISU KONTEMPORER (MANAJEMEN PELAYANAN)	249
14.1 Pendahuluan	249
14.2 Pengertian Manajemen	250
14.3 Fungsi Manajemen	251
14.4 Pengertian Pelayanan	252
14.5 Konsep Manajemen Pelayanan	253
14.6 Kualitas Pelayanan	254
14.7 Pelayanan Publik	255
14.8 Jenis Pelayanan Publik	257
14.9 Dimensi Pelayanan	258
14.10 Prinsip-prinsip Manajemen Pelayanan	259
14.11 Model Manajemen Pelayanan	260
14.12 Penutup	260
14.13 Bahan Bacaan	262
PERTEMUAN 15 KULIAH KELIMA BELAS KOMUNIKASI ORGANISASI	264
15.1 Pendahuluan	264
15.2 Komunikasi Organisasi	265
15.3 Konsep Komunikasi Organisasi	270
15.4 Manfaat Komunikasi Organisasi	271
15.5 Teori Komunikasi Organisasi	273
15.6 Fungsi Komunikasi Organisasi	275
15.7 Hambatan Komunikasi Organisasi	278
15.8 Penutup	281
15.9 Bahan Bacaan	283
LAMPIRAN	

DAFTAR GAMBAR

Gambar 10.1 Hubungan antar Dimensi Administrasi Publik	129
--	-----

PERTEMUAN 1
KULIAH KESATU
RUANG LINGKUP ADMINISTRASI PUBLIK

1.1 Pendahuluan

Mengawali pada pertemuan mata kuliah ini para mahasiswa sama-sama diajak untuk belajar mengenai Ruang Lingkup administrasi publik yang meliputi organisasi publik, kebijakan publik, birokrasi publik, manajemen publik serta kepemimpinan dan pelayanan publik. Pertemuan pertama ini sangatlah penting agar bisa memahami materi secara umum dari ruang lingkup administrasi publik.

1.2 Capaian Pembelajaran

Setelah sama-sama mempelajari dan mendiskusikan materi yang telah diajarkan ini, para mahasiswa (i) tentunya memahami serta menguraikan secara jelas mengenai ruang lingkup administrasi publik secara umumnya.

1.3 Indikator Capaian

Setelah sama-sama mempelajari dan mendiskusikan materi, mahasiswa mampu menjelaskan :

- a. Mampu menjelaskan ruang lingkup administrasi publik;
- b. Mampu mendiskusikan secara lengkap dan jelas mengenai pembahasan di ruang lingkup administrasi publi.

1.4 Pengajian Materi

Materi pembelajaran pertemuan 1 mata kuliah Pengantar Administrasi Publik ini melingkupi :

- a. Definisi organisasi publik, karakteristik serta tujuannya
- b. Definisi kebijakan publik, manfaat dan tujuan kebijakan publik, ciri-ciri, unsur-unsur, jenis kebijakan, elemen penting kebijakan publik dan tingkat kebijakan publik
- c. Konsep birokrasi, fungsi birokrasi, polemik birokrasi di Indonesia dan reformasi birokrasi dalam pelayanan
- d. Definisi manajemen publik, hakikat pelayanan publik, kualitas mutu pelayanan publik dan indikator pelayanan publik
- e. Definisi kepemimpinan dan kriteria pemimpin ideal.

1.2 Organisasi Publik

Organisasi adalah setiap bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerja bersama serta secara formal terikat dalam rangka pencapaian suatu tujuan yang telah ditentukan, dalam ikatan mana terdapat seseorang atau beberapa orang yang disebut atasan dan seseorang atau sekelompok orang yang disebut bawahan. Berikut beberapa pengertian organisasi menurut beberapa ahli:

Oliver Sheldon. Pengertian organisasi adalah proses penggabungan pekerjaan yang para individu atau kelompok-kelompok harus melakukan dengan bakat-bakat yang diperlukan untuk melaksanakan tugas-tugas, sedemikian rupa, memberikan saluran terbaik untuk pemakaian yang efisien, sistematis, positif, dan terkoordinasi dari usaha yang tersedia.

J. William Schulze. Organisasi adalah penggabungan dari orang-orang, benda-benda, alat-alat perlengkapan, ruang kerja dan

segala sesuatu yang berkaitan dengannya, yang dikumpulkan dalam hubungan yang teratur dan efektif untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

Ernest Dale. Pengertian organisasi adalah sebuah proses perencanaan. Ini berkaitan dengan hal menyusun, mengembangkan dan memelihara suatu struktur atau motif hubungan-hubungan kerja dari orang-orang dalam suatu badan usaha.

W.J.S. Poerwadarminta. Organisasi adalah susunan dan aturan dari berbagai bagian (orang atau kelompok) sehingga menjadi satu kesatuan yang teratur dan tertata.

Janu Murdiyamoko & Citra Handayani. Pengertian organisasi adalah sebuah sistem sosial yang mempunyai identitas kolektif secara tegas, progja yang jelas, prosedur dan cara kerja, serta daftar anggota yang secara terperinci.

Max Weber. Pengertian organisasi adalah suatu kerangka terstruktur yang di dalamnya berisikan wewenang, tanggung jawab dan pembagian kerja untuk menjalankan masing-masing fungsi tertentu.

Chester I. Bernard. Pengertian organisasi adalah sebuah sistem kegiatan kerja sama yang dilakukan oleh dua orang ataupun lebih untuk melaksanakan suatu aktivitas yang didalamnya memerlukan komunikasi dengan pencapaian tujuan bersama. Barnard menekankan peranan pada setiap orang anggotanya yang harus diberikan informasi dan motivasi dan sebagian sebagian anggota lainnya yang harus membuat keputusan.

Menurut Victor A. Thompson organisasi merupakan suatu integrasi dari sejumlah orang yang ahli bekerja sama dengan sangat rasional & impersonal untuk mencapai tujuan – tujuan yang spesifik & telah disepakati sebelumnya.

Ciri-ciri organisasi dapat dibagi berdasarkan definisi serta tujuan dan struktur organisasi, yaitu:

- a. Sekumpulan orang. Organisasi harus terdiri dari dua orang atau lebih manusia yang sadar dalam membentuk organisasi, sama dengan terbentuknya suatu kelompok.
- b. Memiliki tujuan bersama. Organisasi harus memiliki tujuan organisasi yang utama yang berusaha diraih oleh tiap-tiap anggota organisasi.
- c. Adanya kerjasama. Tiap anggota organisasi harus bekerjasama dan berkoordinasi satu sama lain untuk mempermudah dalam mencapai suatu tujuan tertentu.
- d. Memiliki aturan. Organisasi formal harus memiliki aturan atau batas-batas tertentu yang harus dipatuhi dan diterapkan pada tiap anggota organisasi.
- e. Memiliki pembagian tugas. Organisasi harus memiliki pembagian tugas pada tiap anggota agar bekerja satu sama lain dengan efektif dan efisien sesuai kemampuan yang dimiliki.

Tujuan organisasi secara umum adalah sebagai berikut:

- a. Mencapai atau merealisasikan keinginan atau cita-cita bersama dari tiap anggota organisasi
- b. Mendapat keuntungan dan penghasilan bersama-sama
- c. Mengatasi terbatasnya kemandirian dan kemampuan pribadi untuk mencapai tujuan bersama
- d. Mendapat pengakuan dan penghargaan bagi anggotanya
- e. Mendapatkan pengalaman dan interaksi dengan anggota lain
- f. Memperoleh hasil akhir pada waktu yang ditentukan

Publik berasal dari bahasa latin "*Public*" yang berarti "*of people*" berkenaan dengan masyarakat. Mengenai pengertian publik, Inu Kencana Syafie memberikan pengertian sebagai berikut:

“Sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki”. Itulah sebabnya, Inu Kencana Syfiie mengatakan bahwa publik tidak langsung diartikan sebagai penduduk, masyarakat, warga negara ataupun rakyat, karena kata-kata tersebut berbeda.

Organisasi ini bertujuan untuk melayani kebutuhan masyarakat demi kesejahteraan sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi sebagai pijakan dalam operasionalnya. Organisasi publik berorientasi pada pelayanan kepada masyarakat tidak pada laba atau untung. Organisasi sektor publik memiliki ciri sebagai berikut :

- a. Tidak mencari keuntungan finansial
- b. Dimiliki secara kolektif oleh publik
- c. Kepemilikan sumber daya tidak dalam bentuk saham
- d. Keputusan yang terkait kebijakan maupun operasi berdasarkan konsensus

Beberapa tugas dan fungsi sektor publik dapat juga dilakukan oleh sektor swasta, misalnya : layanan komunikasi, penarikan pajak, pendidikan, transportasi publik dan sebagainya. Adapun beberapa tugas sektor publik yang tidak bisa digantikan oleh sektor swasta, misalnya : fungsi birokrasi pemerintahan. Sebagai konsekuensinya, akuntansi sektor publik dalam beberapa hal berbeda dengan akuntansi sektor swasta.

1. Karakteristik Organisasi Publik

Organisasi publik adalah organisasi yang terbesar yang mewadahi seluruh lapisan masyarakat dengan ruang lingkup Negara dan mempunyai kewenangan yang absah (terlegitimasi) di bidang politik, administrasi pemerintahan, dan hukum secara terlembaga sehingga mempunyai kewajiban melindungi warga negaranya, dan

melayani keperluannya, sebaliknya berhak pula memungut pajak untuk pendanaan, serta menjatuhkan hukuman sebagai sanksi penegakan peraturan.

Karakteristik organisasi publik bervariasi dan memiliki maksud masing-masing sendiri dalam merumuskan karakteristiknya. Struktur organisasi pada organisasi publik lebih birokratis dan tersentralisasi. Benih konflik selalu tampak pada struktur. Hanya saja, pada situasi demikian faktor loyalitas anggota organisasi cukup tinggi dan mempunyai daya ikat yang kuat untuk kesatuan organisasi.

Organisasi sektor publik memiliki karakteristik sebagai berikut:

- a. Tujuan adalah untuk mensejahterakan masyarakat secara bertahap, baik dalam kebutuhan dasar dan kebutuhan lainnya baik jasmani maupun rohani.
- b. Aktivitas merupakan pelayanan publik seperti dalam bidang pendidikan, kesehatan, keamanan, penegakan hukum, transportasi publik dan penyediaan pangan.
- c. Sumber Pembiayaan merupakan Berasal dari dana masyarakat yang berwujud pajak dan retribusi, laba perusahaan negara, pinjaman pemerintah, serta pendapatan lain – lain yang sah dan tidak bertentangan dengan perundangan yang berlaku.
- d. Pola Pertanggungjawaban merupakan bertanggung jawab kepada masyarakat melalui lembaga perwakilan masyarakat seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).
- e. Kultur Organisasi merupakan bersifat birokratis, formal dan berjenjang
- f. Penyusunan Anggaran yaitu dilakukan bersama masyarakat dalam perencanaan program. Penurunan program publik dalam anggaran dipublikasikan untuk dikritisi dan didiskusikan oleh

- masyarakat dan akhirnya disahkan oleh wakil dari masyarakat di DPR, DPD. Dan DPRD.
- g. Stakeholder dapat dirinci sebagai masyarakat Indonesia, para pegawai organisasi, para kreditor, para investor, lembaga-lembaga internasional termasuk lembaga donor internasional seperti Bank Dunia, IMF (International Monetary Fund), ADP (Asian Development Bank), PBB (Perserikatan Bangsa-Bangsa), UNDP (United Nation Development Program, USAID), dan Pemerintah luar negeri.

Organisasi publik dikembangkan dari teori organisasi, oleh karena itu untuk memahami organisasi publik dapat ditinjau dari sudut pandang teori organisasi, antara lain:

Menurut Fahmi (2013) organisasi publik merupakan sebuah wadah yang memiliki multi peran dan didirikan dengan tujuan mampu memberikan serta mewujudkan keinginan berbagai pihak, dan tidak terkecuali kepuasan bagi pemiliknya.

Menurut Stephen P. Robbins, organisasi publik merupakan kesatuan sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relatif dapat diidentifikasi, yang bekerja atas dasar yang relatif terus menerus untuk mencapai tujuan bersama atau sekelompok tujuan. Pengertian organisasi publik berkenaan dengan proses pengorganisasian.

Menurut Handoko (2011) Pengorganisasian merupakan proses penyusunan struktur organisasi yang sesuai dengan tujuan organisasi, sumber daya yang dimilikinya, dan lingkungan yang melingkupinya. Dengan demikian hasil pengorganisasian adalah struktur organisasi, berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangannya adalah bagaimana agar tidak terjadi bureaucratic

fragmentation karena struktur ini menjadikan proses implementasi menjadi jauh dari efektif.

Sulistiyani (2009) memandang organisasi publik sebagai instansi pemerintah yang memiliki legalitas formal, difasilitasi oleh negara untuk menyelenggarakan kepentingan rakyat di segala bidang yang sifatnya kompleks. Selain itu, menurut penelaahan peneliti atas penjelasan Mahmudi (2011) dapat terlihat bahwa Mahmudi memandang organisasi publik sebagai instansi yang memiliki tujuan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dan mewujudkan kesejahteraan sosial.

Mahsun (2006) menjelaskan bahwa “Organisasi publik bukan hanya organisasi sosial, organisasi non profit dan organisasi pemerintah. Organisasi sektor publik adalah organisasi yang berhubungan dengan kepentingan umum dan penyediaan barang atau jasa kepada publik yang dibayar melalui pajak atau pendapatan negara lain yang diatur dengan hukum.”

Karakteristik organisasi publik berbeda dengan organisasi lain. Konsep „publik” memiliki makna bahwa organisasi publik memiliki area orientasi pada sektor publik. Sulistiyani (2009) mengartikan istilah „publik” sebagai pelanggan, yaitu seluruh masyarakat yang dilayani melalui lembaga atau instansi pemerintah yang bergerak di bidang pelayanan publik.

2. Tujuan Organisasi Publik

Negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pendirian organisasi publik merupakan upaya untuk mempertegas hak dan

kewajiban setiap warga negara dan penduduk serta terwujudnya tanggung jawab negara dan korporasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, diperlukan norma hukum yang memberi pengaturan secara jelas.

Tujuan organisasi publik sendiri menurut Etzioni (2011), yaitu suatu keadaan yang diinginkan di mana organisasi bermaksud untuk merealisasikan dan sebagai pernyataan tentang keadaan di waktu yang akan datang dimana organisasi sebagai kolektifitas mencoba untuk menimbulkannya. Tujuan organisasi meletakkan kerangka prioritas untuk memfokuskan arah semua program dan aktivitas lembaga dalam melaksanakan misi lembaga. Pendirian organisasi publik bertujuan secara optimal bagi peningkatan. Kesejahteraan rakyat, karena pada hakikatnya pelayanan publik merupakan infrastruktur bagi setiap warga negara untuk mencapai suatu kesejahteraan. Budaya dan kualitas aparat pemerintah untuk menjadi abdi bagi negara dan masyarakatnya, bukan sebagai penguasa terhadap negara dan masyarakatnya.

Kualitas pelayanan umum atau publik di berbagai bidang pemerintahan umum dan pembangunan terutama pada unit-unit kerja pemerintah pusat dan daerah, sehingga masyarakat diharapkan akan mendapatkan perilaku pelayanan yang lebih cepat, tepat, murah, dan memuaskan. Selain itu, era reformasi menuntut pelayanan umum harus transparan dan tidak diskriminatif dengan menerapkan prinsip-prinsip akuntabilitas dan pertimbangan efisiensi. Dalam literatur manajemen publik, pengertian organisasi publik bermula dari konsep “barang publik” (public goods), yaitu adanya produk-produk tertentu berupa barang dan jasa yang tidak dapat dipenuhi dengan mekanisme pasar yang dilakukan individu-individu

(Samuelson,1945). Konsep ini menunjukkan adanya produk-produk yang bersifat kolektif dan harus diupayakan secara kolektif pula.

Organisasi publik diadakan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, yaitu pelayanan-pelayanan yang tidak dapat diusahakan sendiri secara terpisah oleh masing-masing individu. Oleh karena itu, fungsi organisasi publik adalah mengatur pelayanan yang dibutuhkan oleh masyarakat secara umum.

Ciri-ciri organisasi publik menurut Levin dkk (1990) dalam Dwiyanto (1995) adalah sebagai berikut :

- a. Organisasi publik tugas-tugasnya lebih kompleks dan ambigu
- b. Organisasi publik lebih banyak menghadapi masalah dalam implementasi keputusannya.
- c. Organisasi publik mempekerjakan lebih banyak pegawai dengan motivasi beragam
- d. Organisasi publik lebih memperhatikan bagaimana mengamankan peluang/kapasitas yang ada
- e. Organisasi publik lebih memperhatikan usaha kompensasi kegagalan pasar
- f. Organisasi publik lebih banyak kegiatan dengan signifikan simbolis lebih besar
- g. Organisasi publik memegang standar lebih ketat dalam komitmen dan legalitas
- h. Organisasi publik lebih fokus menjawab ketidakadilan
- i. Organisasi publik beroperasi untuk kepentingan publik
- j. Organisasi publik harus menjaga dukungan minimal masyarakat dalam tingkatan yang lebih tinggi dari pada sektor privat.

Berdasarkan teori di atas, tampak bahwa organisasi publik memiliki karakteristik lingkungan yang lebih rumit dibandingkan

dengan organisasi bisnis. Organisasi bisnis hanya memperhitungkan konsumen dan para pesaing. Sementara organisasi publik harus memperhitungkan berbagai komponen yang lebih luas.

Menurut Handyaningrat (1981), menyatakan ciri-ciri organisasi sebagai berikut :

- a. Adanya suatu kelompok orang yang dapat dikenal.
- b. Adanya kegiatan yang berbeda-beda tapi satu sama lain saling berkaitan.
- c. Tiap-tiap anggota memberikan sumbangan usahanya ataupun tenaganya.
- d. Adanya kewenangan, koordinasi dan pengawasan.
- e. Adanya suatu tujuan.

Dari definisi diatas maka peneliti dapat menyimpulkan bahwa Organisasi adalah kesatuan dari seluruh kegiatan yang erat saling berkaitan antara setiap anggota yang ada di dalamnya secara terkoordinir dan memiliki tujuan tertentu. Organisasi ini bertujuan untuk melayani kebutuhan masyarakat demi kesejahteraan sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi sebagai pijakan dalam operasionalnya. Organisasi publik berorientasi pada pelayanan kepada masyarakat tidak pada laba atau untung. Organisasi sektor publik memiliki ciri sebagai berikut:

- a. Tidak mencari keuntungan finansial
- b. Dimiliki secara kolektif oleh publik
- c. Kepemilikan sumber daya tidak dalam bentuk saham
- d. Keputusan yang terkait kebijakan maupun operasi berdasarkan konsensus

Beberapa tugas dan fungsi sektor publik dapat juga dilakukan oleh sektor swasta, misalnya: layanan komunikasi, penarikan pajak, pendidikan, transportasi publik dan sebagainya. Adapun beberapa

tugas sektor publik yang tidak bisa digantikan oleh sektor swasta, misalnya : fungsi birokrasi pemerintahan. Sebagai konsekuensinya, akuntansi sektor publik dalam beberapa hal berbeda dengan akuntansi sektor swasta.

1.3 Kebijakan Publik

Istilah kebijakan berasal dari kata policy. Kebijakan adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan. Kebijakan digunakan sebagai pedoman untuk bertindak. Kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai respon suatu sistem politik melalui kekuasaan pemerintah terhadap masalah-masalah masyarakat. Dengan kata lain, kebijakan publik adalah keputusan pemerintah untuk memecahkan masalah publik. Kata publik dapat berarti masyarakat, perusahaan, negara atau sistem politik, dan administrasi.

Sementara, pemerintah adalah orang atau sekelompok orang yang diberi mandat oleh anggota sistem politik yang melakukan pengaturan terhadap keseluruhan sistem dari level bawah (RT dan RW) hingga hubungan dengan luar negara. Disadari atau tidak disadari kebijakan publik kehadirannya dibutuhkan dan mempengaruhi sendi-sendi kehidupan masyarakat. Semenjak dari keperluan masyarakat akan memiliki akta lahir sampai pencatatan kematian; mulai berkendara di lalu lintas-jalan raya hingga kembali lagi di rumah. Sebagai sarana mengatur kehidupan bermasyarakat dan bernegara, Kebijakan publik sebenarnya ada dan setua adanya negara itu sendiri.

Bila kebijakan publik telah dirumuskan dengan sebaik-baiknya, maka wajar jika kita berharap hasilnya akan dapat membawa kemaslahatan bagi publik sebagaimana tujuannya. Hal ini

menunjukkan pentingnya kebijakan publik bagi masyarakat dalam suatu negara. Secara umum kebijakan publik dimengerti sebagai bagian upaya atau tindakan pemerintah berupa pengaturan/keputusan yang dibuat dalam rangka menyelenggarakan tugas-tugas pemerintahannya. Dalam tataran praktek, kebijakan publik adalah hasil dari proses politik yang dijalankan dalam suatu sistem pemerintahan negara yang berisikan langkah-langkah pemerintah dalam menyelenggarakan negara yang dilaksanakan oleh aparatur pemerintah atau birokrasi.

1. Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan adalah sebuah rangkaian konsep dan azas yang dijadikan garis besar dari dasar sebuah masalah. Menjadi sebuah rencana di dalam pelaksanaan sebuah pekerjaan, kepemimpinan dan cara dalam bertindak, prinsip, pernyataan cita-cita dan dalam memecahkan masalah sebagai garis pedoman. Kebijakan juga digunakan untuk manajemen di dalam usaha mencapai tujuan atau sasaran. Dengan kata lain, kebijakan adalah pedoman dalam bertindak bagi pengambilan sebuah keputusan. Secara terminology, pengertian kebijakan publik itu memiliki banyak arti. Semua itu tergantung dari sudut mana seseorang mengartikannya. Kebijakan publik adalah sebuah kewenangan yang dimiliki pemerintah. Kebijakan publik atau public policy memiliki beragam arti dan makna, antara lain:

Menurut Thomas R. Dye (1992) yang dimaksud dengan kebijakan publik adalah sebagai berikut: *Public policy is whatever governments choose to do or not to do?* (Kebijakan publik adalah apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan).

Menurut James E. Anderson (1970): *"Public policies are those policies developed by governmental bodies and officials?"* (Kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah).

Menurut Kartasasmita, kebijakan publik adalah merupakan upaya memahami dan mengartikan apa yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah mengenai satu masalah, apa penyebabnya dan apa pengaruhnya. Sedangkan menurut Anderson: Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah.

Menurut Chief J.O. Udoji: *"Public policy is an sanctioned course of action addressed to a particular problem or group of related problems that affect society at large"* (Kebijakan publik adalah suatu tindakan yang memiliki sanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat).

Menurut Irfan Islamy bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.

Menurut Aminullah dalam Muhammadi (2001) bahwa kebijakan merupakan upaya/tindakan untuk mempengaruhi sistem pencapaian tujuan yang diinginkan. Upaya/tindakan tersebut bersifat strategis, berjangka panjang, dan menyeluruh.

Menurut Said Zainal Abidin (2004), kebijakan publik itu tidaklah bersifat spesifik dan sempit, tetapi luas dan strategis. Oleh

karenanya kebijakan publik berfungsi sebagai pedoman umum kebijakan dan keputusan khusus di bawahnya.

Menurut Gerston, pengertian kebijakan publik juga disampaikan oleh Gerston. Menurutnya, kebijakan publik adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah atau pejabat. Upaya tersebut dilakukan di dalam setiap tingkatan pemerintahan yang bertujuan untuk memecahkan masalah publik.

Proses penentuan pada sebuah kebijakan publik mencakup lima tahapan. Di antaranya adalah sebagai berikut:

- a. Mengidentifikasi sebuah isu kebijakan publik.
- b. Mengembangkan proposal kebijakan publik.
- c. Melakukan advokasi kebijakan publik.
- d. Melaksanakan kebijakan publik.
- e. Mengevaluasi kebijakan yang akan dilaksanakan.

Menurut Thomas R Dye, pengertian kebijakan publik adalah "is whatever government choose to do or not to do" atau yang berarti "apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan". Pengertian tersebut menekankan bahwa kebijakan publik adalah hal-hal mengenai perwujudan atau tindakan. Kebijakan publik bukanlah pernyataan sebuah keinginan dari pejabat atau pemerintah semata. Di samping itu, pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga adalah kebijakan publik. Sebab, hal itu memiliki pengaruh atau dampak yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu.

2. Manfaat dan Tujuan Kebijakan Publik

Berdasarkan uraian di atas, manfaat dari keikutsertaan masyarakat dalam merumuskan kebijakan publik. Ada beberapa manfaatnya yaitu:

- a. Dapat membentuk perilaku atau budaya demokrasi
- b. Dapat membentuk masyarakat hukum
- c. Dapat membentuk masyarakat yang bermoral dan berakhlak mulia
- d. Dapat membentuk masyarakat madani

Masyarakat madani memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Kesukarelaan, masyarakat madani terbentuk bukan karena paksaan. Mereka secara sukarela membentuk kehidupan bersama karena punya cita-cita yang sama.
- b. Keswasembadaan, artinya setiap individu mandiri atau tidak menggantungkan dari orang lain.
- c. Kemandirian yang tinggi terhadap negara. Anggota dari sebuah masyarakat madani tidak mau bergantung pada negara, suatu lembaga atau organisasi.
- d. Keterikatan pada nilai-nilai yang disepakati bersama. Masyarakat madani berdiri di atas hukum yang disepakati bersama.

3. Tujuan pembuatan kebijakan publik pada dasarnya untuk:

- a. Mewujudkan ketertiban dalam masyarakat
- b. Melindungi hak-hak masyarakat
- c. Mewujudkan keterangan dan kedamaian dalam masyarakat
- d. Mewujudkan kesejahteraan masyarakat

4. Ciri-ciri Umum Kebijakan Publik

Kebijakan adalah sebuah keputusan, tetapi tidak semua keputusan adalah kebijakan. Oleh karena itu, perlu melihat ciri-ciri umum agar suatu keputusan dapat disebut sebagai kebijakan publik. Ciri-ciri umum kebijakan publik adalah:

- a. Setiap kebijakan harus memiliki tujuan. Artinya pembuatan suatu kebijakan tidak boleh sekadar asal atau hanya karena ada kesempatan membuatnya. Tanpa tujuan, tidak perlu ada kebijakan.
- b. Suatu kebijakan tidak berdiri sendiri, terpisah dari kebijakan yang lain. Akan tetapi, ia berkaitan dengan berbagai kebijakan dalam masyarakat. Orientasi kebijakan adalah implementasi, interpretasi, dan penegakan hukum.
- c. Kebijakan adalah apa yang dilakukan oleh pemerintah, bukan apa yang masih ingin atau dikehendaki untuk dilakukan pemerintah.
- d. Kebijakan dapat berbentuk negatif atau larangan dan dapat juga berupa pengarahan untuk melaksanakan atau menganjurkan sesuatu.
- e. Kebijaksanaan harus berdasarkan hukum, sehingga mempunyai kewenangan untuk memaksa masyarakat mengikutinya.

5. Unsur-unsur Kebijakan Publik

Komposisi sebuah kebijakan dapat dilihat dari struktur kebijakannya. Dilihat dari struktur kebijakan, terdapat lima unsur dalam sebuah kebijakan publik, yaitu:

- a. Tujuan Kebijakan: Tujuan menjadi unsur pertama dari suatu kebijakan. Akan tetapi, tidak semua kebijakan mempunyai uraian yang sama mengenai pencapaian tujuannya. Perbedaannya terdapat pada jangka waktu pencapaian tujuan, posisi, gambaran, orientasi, dan dukungannya. Kriteria tujuan yang baik adalah:
 - 1) Diinginkan untuk dicapai.

- 2) Rasional atau realistis.
 - 3) Jelas.
 - 4) Berorientasi ke depan.
- b. Masalah: Masalah merupakan unsur yang sangat penting dalam kebijakan. Kesalahan dalam menentukan masalah yang tepat, dapat menimbulkan kegagalan total dalam seluruh proses kebijakan.
 - c. Tuntutan: Tuntutan dapat bersifat moderat atau radikal. Tuntutan muncul karena dua sebab, yaitu terbaikannya kepentingan suatu golongan dalam proses perumusan kebijakan dan munculnya kebutuhan baru yang menyusul setelah tujuan atau masalah sebelumnya terpecahkan.
 - d. Dampak atau Outcome: Dampak merupakan tujuan lanjutan yang muncul sebagai pengaruh dari pencapaian suatu tujuan. Salah satu contohnya dalam kebijakan ekonomi adalah kebijakan investasi, perpajakan, dan pengeluaran pemerintah. Kebijakan itu akan memengaruhi pertumbuhan atau pengurangan terhadap pendapatan masyarakat secara menyeluruh.
 - e. Sarana atau Alat Kebijakan: Sarana dalam perumusan kebijakan publik adalah kekuasaan, insentif, pengembangan kemampuan, simbolis, dan perubahan dari kebijakan itu sendiri. Salah satu contohnya adalah kebijakan untuk menghilangkan transportasi becak di Jakarta. Pemerintah menggunakan kebijakan melalui sarana kekuasaan dengan melarang keberadaan becak tersebut.

6. Jenis Kebijakan Publik

Kebijakan publik dapat dikategorikan ke dalam beberapa jenis, yaitu:

- a. Kebijakan Substantif: Kebijakan yang menyangkut apa yang akan dilakukan oleh pemerintah.
- b. Kebijakan Prosedural: Kebijakan mengenai bagaimana kebijakan substantif dapat dijalankan.
- c. Kebijakan Distributif: Kebijakan yang menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat.
- d. Kebijakan Regulatori: Kebijakan yang berupa pembatasan atau larangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat.
- e. Kebijakan Redistributif: kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, kepemilikan di antara berbagai kelompok masyarakat.
- f. Kebijakan Material: Kebijakan yang memberikan keuntungan sumber daya konkret pada kelompok sasaran.
- g. Kebijakan Simbolis: Kebijakan yang memberikan manfaat simbolis pada kelompok sasaran.
- h. Kebijakan yang Berhubungan dengan Barang Umum atau Public Goods: Kebijakan yang bertujuan mengatur pemberian barang atau pelayanan publik.
- i. Kebijakan Barang Privat atau Privat Goods: Kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas.

Adapun ruang lingkup dari kebijakan publik adalah sebagai berikut:

- a. Studi mengenai perilaku birokrasi dan elite politik.
- b. Peran kelompok kepentingan di dalam proses kebijakan

- c. Shared Concern dan shared problems antara para aktor politik yang terlibat di dalam proses pembuatan, implementasi dan sebuah evaluasi kebijakan.

7. Elemen Penting Kebijakan Publik

Elemen Penting Kebijakan Publik Dari keseluruhan konsep atau definisi yang sudah disebutkan sebelumnya, dapat ditarik kesimpulan mengenai elemen penting dalam kebijakan publik. Ada empat elemen utama di dalam sebuah kebijakan publik. Di antaranya adalah sebagai berikut:

- a. Input adalah hal-hal yang mempengaruhi kebijakan publik. Contohnya seperti manusia yang bertindak sebagai actor, pengetahuan, teknologi, informasi, serta semua nilai yang berlaku di masyarakat.
- b. Tujuan (goals) adalah arah dari sebuah kebijakan yang ingin dicapai oleh mereka yang membuat kebijakan.
- c. Perangkat (instruments) adalah sebuah alat yang digunakan untuk menjalankan sebuah kebijakan.
- d. Dampak Dampak adalah hasil yang diperoleh dari suatu kebijakan. Baik yang diinginkan, atau yang tidak diinginkan.

8. Tingkatan Kebijakan Publik

Tingkatan Kebijakan Publik Berdasarkan stratifikasinya, kebijakan publik bisa dilihat dari tiga tingkatan:

- a. Kebijakan Umum (strategi)

Tingkat kebijakan umum adalah tingkat kebijakan yang lingkupnya adalah penggarisan mengenai masalah-masalah makro strategis. Gunakan untuk mencapai idaman nasional. Baik di dalam sebuah situasi maupun kondisi tertentu. Hasilnya dapat berbentuk sebagai berikut:

- 1) Undang-undang/ UU, yang Kekuasaan pembuatannya terletak ditangan presiden dengan persetujuan DPR, atau Peraturan Pemerintah Pengganti UU/Perpu dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa
 - 2) Peraturan Pemerintah/ PP untuk mengatur pelaksanaan UU, yang wewenang penerbitannya berada ditangan presiden
 - 3) Keputusan Presiden/Keppres atau Instruksi Presiden/ Inpres, yang Berisi kebijakan penyelenggaraan pemerintahan yang wewenang pengeluarannya berada ditangan presiden
 - 4) Maklumat Presiden, dalam keadaan tertentu presiden dapat mengeluarkan Maklumat Presiden.
- b. Kebijakan manajerial

Kebijakan manajerial adalah penggarisan terhadap sebuah bidang utama atau major area pemerintahan. Kebijakan ini adalah sebuah penjabaran dari kebijakan umum. Gunanya untuk merumuskan strategi dan administrasi publik. Serta prosedur di dalam bidang utama tersebut. Wewenang kebijakan manajerial berada di tangan menteri. Hal itu berdasarkan kebijakan pada tingkat di atasnya. Hasilnya akan dirumuskan di dalam beberapa bentuk.

Seperti bentuk Peraturan Menteri, Keputusan Menteri dan Instruksi Menteri. Semua itu dirumuskan di dalam bidang pemerintahan yang dipertanggungjawabkan kepadanya. Dalam keadaan tertentu, menteri juga akan mengeluarkan sebuah Surat Edaran Menteri.

9. Tujuan Kebijakan Publik

Sebuah kebijakan publik tentu memiliki sebuah tujuan. Kebijakan yang baik, harus memiliki tujuan yang baik pula.

Tujuan yang baik tersebut sekurang-kurangnya harus memenuhi 4 kriteria. Di antaranya adalah sebagai berikut:

- a. Memenuhi apa yang diinginkan untuk dicapai
- b. Kebijakan bersifat rasional atau realistis
- c. Kebijakan bersifat jelas
- d. Kebijakan dibuat untuk berorientasi ke depan.

1.4 Birokrasi Publik

1. Fungsi Birokrasi dalam Efektivitas Pelayanan Publik

Pemerintah merupakan implementator kebijakan dalam melaksanakan setiap program yang telah ditetapkan, dalam lingkup pemerintahan secara integritas didalamnya terintegrasi sistem birokrasi yang sistematis dan terstruktur. Birokrasi pemerintah merupakan suatu sistem yang terstruktur dimana didalamnya merupakan cara atau strategi dalam mengimplementasikan kebijakan pemerintah terutama yang berorientasi pada pelayanan publik. Dengan adanya birokrasi yang baik maka dapat menciptakan pelayanan publik yang baik terhadap masyarakat. Namun demikian beberapa kendala yang terjadi saat ini adalah munculnya permasalahan dalam pelayanan publi, dimana banyak pelayanan kepada masyarakat yang dilakukan oleh pihak birokrasi tidak maksimal, hal ini diakibatkan para birokrat dalam pelaksanaan kerjanya terintegrasi dengan keadaan politik di lingkungan kerjanya sehingga tidak tercipta profesionalisme pelayanan dan tidak terinformasikannya permasalahan pelayanan kepada masyarakat terhadap pemerintah, dimana keadaan ini adalah sebagai bahan evaluasi pemerintah atas kebijakan yang terimplementasi terutama dalam pelayanan publik. Untuk lebih memaksimalkan pelayanan publik, pemerintah hendaknya lebih membangun pemahaman

tentang fungsi birokrasi dalam pelayanan publik sehingga secara profesional sistem birokrasi berkembang dan terfokus pada pelayanan masyarakat (publik).

2. Konsep Reformasi, Birokrasi, dan Pelayanan Publik

Menurut KBBI, reformasi adalah perubahan secara drastis untuk perbaikan (bidang sosial, politik, atau agama) dalam suatu masyarakat atau negara. Kemudian, menurut Sedarmayanti (2009) bahwa reformasi merupakan proses upaya sistematis, terpadu, komprehensif, ditujukan untuk merealisasikan tata pemerintahan yang baik (good governance). Berdasarkan hal tersebut, dapat dipahami bahwa reformasi merupakan upaya untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (good governance), berdampak pada kehidupan bernegara, dan bermanfaat bagi masyarakat. Sehingga untuk mewujudkan good governance, maka perlu ada reformasi dalam birokrasi sebab menyangkut penyelenggaraan negara untuk mewujudkan perbaikan pada pelayanan publik.

Menurut Max Weber, birokrasi adalah suatu bentuk organisasi yang penerapannya berhubungan dengan tujuan yang hendak dicapai. Birokrasi tersebut dimaksudkan sebagai suatu sistem otoritas yang ditetapkan secara rasional oleh berbagai macam peraturan untuk mengorganisir pekerjaan yang dilakukan banyak orang. Dengan kata lain, birokrasi sangat berkaitan erat dengan sistem dalam suatu organisasi atau lembaga dan memiliki tujuan tertentu. Apabila digabungkan antara kata reformasi dengan birokrasi, secara definisi reformasi birokrasi menurut Menpan adalah upaya untuk melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama

menyangkut aspek-aspek pada penerapan pelayanan prima. Sehingga dapat dipahami bahwa reformasi birokrasi merupakan usaha pemerintah dalam mengubah sistem penyelenggaraan pemerintahan menjadi lebih baik.

Kemudian, pelayanan publik terbagi menjadi dua kata, yaitu pelayanan dan publik. Menurut Monir dalam Pasolong (2008), pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung. Sedangkan publik berasal dari Bahasa Inggris, public yang berarti umum, masyarakat, negara. Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) UU Nomor 25/2009 bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang diselenggarakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Sehingga dapat dipahami bahwa pelayanan publik merupakan serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah dalam sistem birokrasi yang bertujuan untuk melayani dan memenuhi kebutuhan masyarakat. Adapun reformasi pelayanan publik pada dasarnya bertujuan untuk memperbaiki dan meningkatkan kualitas pelayanan publik. Berdasarkan ketiga konsep tersebut, pada hakikatnya saling berhubungan karena reformasi birokrasi bertujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik.

3. Polemik Reformasi Birokrasi di Indonesia

Birokrasi pemerintah sejatinya merupakan mesin penggerak pembangunan dan pelayanan publik. Sehingga reformasi birokrasi sangat penting dalam mewujudkan pembangunan dan pelayanan publik yang prima. Namun, di Indonesia masih terdapat permasalahan yang menyebabkan reformasi birokrasi belum

optimal, seperti pola pikir birokrat dan komitmen pemimpin. Seperti yang dikemukakan oleh Dwiyanto (2004) bahwa pola pikir birokrat sebagian besar ditempatkan sebagai penguasa bukan pelayan publik sehingga perubahan sulit dilakukan demi meningkatkan kualitas pelayanan publik. Oleh karena itu, muncullah berbagai macam permasalahan yang sering kita temukan dan secara langsung maupun tidak langsung merugikan masyarakat, seperti adanya pungutan liar. Selain itu, kurang profesionalnya birokrat dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, seperti sikap yang kurang baik kepada masyarakat dalam hal melayani dan budaya afiliasi yang melekat sehingga mendorong pada praktik KKN.

Faktor lain penyebab sulitnya pelaksanaan reformasi birokrasi adalah komitmen pemimpin. Hal ini berkaitan juga dengan faktor yang pertama, yakni anggapan bahwa birokrat bahkan pemimpin merupakan penguasa bukan pelayan publik. Hal inilah yang menyebabkan terjadinya gap antara pemerintah dengan masyarakat atau hubungan antara pemerintah dengan masyarakat yang masih belum setara.

4. Reformasi Dalam Pelayanan Publik

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa reformasi birokrasi akan berpengaruh dan memberikan dampak positif pada pelayanan publik. Dengan kata lain, reformasi birokrasi akan sejalan pula dengan reformasi pelayanan publik. Mengapa demikian? Karena setiap penyelenggaraan negara sebenarnya akan bermuara pada pemberian pelayanan publik.

Pada mulanya, transformasi pelayanan publik merupakan adopsi dari nilai-nilai pada sektor privat. Akibatnya, pelayanan yang diberikan berorientasi pada keuntungan sehingga masyarakat sulit

untuk mendapat pelayanan, khususnya pelayanan dasar, seperti contoh pada bidang kesehatan dan pendidikan dengan adanya rumah sakit swasta, sekolah swasta, dan sebagainya. Namun, seiring dengan berjalannya waktu, pelayanan publik yang notabene dominan pada nilai-nilai sektor privat tersebut dapat beriringan dengan pelayanan yang menerapkan nilai-nilai pada sektor publik. Sehingga keduanya dapat memenuhi kebutuhan barang dan hak dasar masyarakat, meskipun harus tetap ada komitmen, peraturan perundang-undangan, dan pengawasan. Harapannya adalah dapat mewujudkan pelayanan publik yang terintegrasi antar keduanya. Kemudian, masyarakat juga dapat mengakses pelayanan publik tersebut serta mendapat perlindungan terhadap kepentingannya.

Pada dasarnya reformasi pelayanan publik yang telah dilakukan oleh pemerintah adalah debirokratisasi, privatisasi, dan desentralisasi. Adapun debirokratisasi dilakukan untuk mendorong birokrasi pemerintah kembali kepada misi utamanya. Kemudian, privatisasi berfungsi untuk menstimulus pemerintah agar meningkatkan daya saing dan kualitas pelayanan, seperti sektor privat, kemudian berdampingan dengan sektor privat dalam menyediakan pelayanan publik sehingga pemerintah dapat fokus terhadap pemenuhan kebutuhan pelayanan dasar yang strategis. Sedangkan desentralisasi yang notabene kerap menimbulkan polemik karena kelemahannya menimbulkan gap antar daerah. Meskipun demikian, terdapat kelebihan, yakni fokus pelayanan yang semakin dekat dengan masyarakat sehingga pengambilan keputusan yang berkaitan dengan pelayanan publik menjadi lebih optimal. Adapun strategi dalam menyelesaikan permasalahan kaitannya dengan desentralisasi yang dapat dilakukan oleh pemerintah adalah kebijakan dan standar pelayanan yang tidak

membatasi inovasi dan kreativitas setiap daerah, pengawasan kebijakan dan standar pelayanan oleh pemerintah pusat, kebijakan dan standar pelayanan yang bertujuan untuk melindungi hak masyarakat, dan kebijakan serta standar nasional untuk memperkecil ketimpangan kualitas dan kuantitas pelayanan publik antar daerah. Sehingga reformasi pelayanan publik dapat berjalan dengan baik.

1.5 Manajemen Publik

1. Pengertian Manajemen Publik

Sangatlah penting bagi seseorang yang sedang mengambil disiplin Ilmu administrasi Negara atau disiplin ilmu administrasi publik. Alasannya karena dengan mengetahui pengertian atau definisi manajemen publik tersebutlah sejatinya kita akan mengetahui kedudukan manajemen publik di dalam suatu Negara. Adapun definisi atau pengertian manajemen publik sebenarnya lebih menekankan pada bentuk implementasi yang berupa penerapan model, teori, metode, teknik, serta cara untuk mencapai suatu tujuan secara efisien dan efektif.

Pengertian manajemen publik menurut para ahli yang akan disebutkan tergantung latar belakang pendidikan, pengalaman, atau perspektif yang dianut oleh para ahli tersebut. Diantaranya;

Manajemen Publik Menurut Shafritz dan Russel (dalam Kebab, 2008) diartikan sebagai upaya seseorang untuk bertanggungjawab dalam menjalankan suatu organisasi, dan pemanfaatan sumber daya (orang dan mesin) guna mencapai tujuan organisasi.

Menurut Donovan dan Jackson (1991) manajemen publik diartikan sebagai aktivitas yang dilakukan dengan serangkaian keterampilan (skill).

Menurut Yeremias T. Keban mengartikan manajemen publik sebagai upaya untuk menunjuk pada manajemen instansi pemerintah

Menurut Ott, Hyde dan Shafritz (1990) mengartikan bahwa manajemen publik adalah upaya untuk memfokuskan pada bagaimana organisasi publik mengimplementasikan kebijakan publik yang telah disepakati bersama.

Menurut Overman (1984) manajemen publik adalah sebuah penelitian interdisipliner dalam organisasi dan merupakan perpaduan dari perencanaan, pengorganisasian, serta pengendalian fungsi manajemen.

Menurut Nor Ghofur (2014) Mengartikan bahwa manajemen publik adalah manajemen pemerintah, yang artinya manajemen public juga bermaksud untuk melakukan perencanaan, pengorganisasian, pengontrolan terhadap pelayanan kepada masyarakat.

Dari penjelasan para ahli yang telah mengemukakan pengertian manajemen publik di atas dapat disimpulkan bahwasanya manajemen publik ialah studi interdisipliner dari aspek umum organisasi, dan merupakan gabungan antara fungsi manajemen seperti, planning, organizing, actuating, dan controlling dengan sumber daya manusia, keuangan, fisik, informasi, dan publik. Manajemen public berkaitan dengan fungsi dan proses manajemen yang berlaku baik pada sektor publik (pemerintahan) maupun sektor diluar pemerintahan yang tidak bertujuan mencari untung (nonprofit

sector). Dengan begitu, Manajemen Publik dapat pula disebut lebih spesifik sebagai Manajemen Pelayanan Publik.

Pelayanan publik adalah segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan lingkungan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) maupun Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam bentuk barang dan jasa baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan perundang-undangan.

2. Hakekat Pelayanan Publik

Pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak dapat dilihat mata atau tidak dapat diraba yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen atau pelanggan.

Menurut Undang-undang Kepegawaian Nomor 43 Tahun 1999, Pegawai Negeri Sipil (PNS) selaku aparatur pemerintah memiliki kewajiban untuk bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional. Selaku pelayan masyarakat, PNS harus memberikan pelayanan yang terbaik atau prima kepada penerima pelayanan tanpa pandang bulu. Jadi PNS berkewajiban memberikan pelayanan atau melayani masyarakat, bukannya justru minta dilayani oleh masyarakat.

3. Kualitas atau Mutu Pelayanan Publik

Menurut Agus Dwiyanto, faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik mencakup faktor internal dan faktor eksternal.

- a. Pada faktor internal mencakup:
 - 1) Kewenangan diskresi,
 - 2) Sikap terhadap perubahan,
 - 3) Budaya organisasi,
 - 4) Etika organisasi,
 - 5) Sistem insentif, dan
 - 6) Semangat kerjasama.
- b. Sedangkan pada faktor eksternal mencakup:
 - 1) Budaya politik,
 - 2) Dinamika politik,
 - 3) Pengelolaan konflik lokal,
 - 4) Kondisi sosial ekonomi, dan
 - 5) Kontrol masyarakat.

Dalam hal perbaikan manajemen pelayanan publik, maka faktor utama yang perlu dianalisis adalah

- a. Profesionalisme,
- b. Kepemimpinan, dan
- c. Kewenangan diskresi.

4. Indikator Pelayanan Publik

Terdapat beberapa indikator kualitas pelayanan publik. Menurut A. Parasuraman dan kawan-kawan, terdapat 5 (lima) dimensi pokok yang berkaitan dengan kualitas jasa (service quality), yakni:

- a. Bukti nyata (*tangibles*), meliputi fasilitas fisik, penampilan personal, dan sarana komunikasi,
- b. Keandalan (*reliability*), meliputi kemampuan memberikan pelayanan dengan segera, akurat, dan memuaskan,
- c. Daya tanggap (*responsiveness*), mencakup keinginan untuk cepat memberikan pelayanan kepada pelanggan
- d. Jaminan (*assurance*) atas kecakapan, pengetahuan, kesopanan staf, sehingga dapat dipercaya oleh pelanggan, serta
- e. Empati (*empathy*) yaitu mudah berkomunikasi secara personal dan khusus kepada pelanggan.

5. Birokrasi Pelayanan Publik

Dalam melaksanakan *good governance* dalam birokrasi maka perlu dilaksanakan beberapa prinsip dasar, yakni

- a. Kepastian hukum (*law enforcement*),
- b. Keterbukaan (*transparency*),
- c. Akuntabilitas (*accountability*),
- d. Profesionalitas (*professionalism*),
- e. Partisipasi (*participatory*),
- f. Saling kontrol (*check and balances*).

Secara lebih rinci prinsip-prinsip dasar dalam tata kelola yang baik adalah sebagai berikut:

- a. Transparansi (*Transparency*), yaitu keterbukaan informasi baik dalam proses pengambilan keputusan maupun dalam mengungkapkan informasi material dan relevan. Efek terpenting dari dilaksanakannya prinsip transparansi ini adalah terhindarnya benturan kepentingan (*conflict of interest*) berbagai pihak dalam manajemen.

- b. Akuntabilitas (*Accountability*), yaitu kejelasan fungsi, struktur, sistem dan pertanggungjawaban sehingga pengelolaan organisasi dapat terlaksana dengan baik.
- c. Responsibilitas (*Responsibility*), yaitu kesesuaian atau kepatuhan terhadap prinsip organisasi yang sehat serta peraturan perundangan yang berlaku.
- d. Independensi (*Independency*), yaitu pengelolaan organisasi secara profesional tanpa benturan kepentingan dan tanpa pengaruh/tekanan dari pihak manapun.
- e. Kesetaraan dan kewajaran (*Fairness*), yakni perlakuan yang adil dan setara dalam memenuhi hak-hak stakeholders berdasarkan perjanjian serta peraturan perundangan yang berlaku.

6. Penataan Pelayanan Publik

Kata kunci dalam penataan pelayanan publik adalah profesionalisme. Seorang pegawai dituntut bekerja secara profesional, dalam arti memiliki kinerja tinggi. Ukuran profesional dinilai dari minimal 4 aspek, yaitu 4C yang mencakup *Competent, Character, Care, dan Communication*. "*Competent*" artinya memiliki pengetahuan dan ketrampilan yang memadai untuk menjalankan peran dan tugasnya. "*Character*" dikaitkan dengan kepribadian yang tepat. Misalnya untuk bidang pelayanan perlu memiliki karakter bersahabat, sedangkan untuk pekerjaan lapangan punya karakter tegar tidak mudah menyerah. "*Care*" diartikan mampu merawat nasabah, dengan cara memiliki perhatian, sikap peduli dan kesediaan untuk mendengarkan nasabah/konsumen. "*Communication*" ditunjukkan dengan sikap ramah, memiliki bahasa santun, kerelaan berbagi informasi, selalu koordinatif, dan mengutamakan kesediaan kerjasama.

7. Paradigma Pelayanan Publik

Sejalan dengan perkembangan manajemen penyelenggaraan pemerintahan dan dalam upaya mewujudkan pelayanan prima dan berkualitas, paradigma pelayanan publik berkembang dengan fokus pengelolaan yang berorientasi pada kepuasan pelanggan, dengan ciri-ciri:

- a. Lebih memfokuskan diri kepada fungsi pengaturan, melalui berbagai kebijakan yang memfasilitasi berkembangnya kondisi yang kondusif bagi pelayanan masyarakat.
- b. Lebih memfokuskan diri pada pemberdayaan masyarakat, sehingga masyarakat mempunyai rasa memiliki yang tinggi terhadap fasilitas pelayanan yang telah dibangun bersama.
- c. Menerapkan sistem kompetisi dalam hal penyediaan pelayanan publik tertentu, sehingga masyarakat memperoleh pelayanan yang berkualitas.
- d. Fokus pada pencapaian visi, misi, tujuan, dan sasaran berorientasi pada hasil (*outcomes*) yang sesuai dengan input yang digunakan.
- e. Lebih mengutamakan apa yang diinginkan oleh masyarakat.
- f. Pada pelayanan-pelayanan tertentu, pemerintah juga berperan untuk memperoleh pendapatan dari pelayanan yang dilaksanakan.
- g. Lebih mengutamakan antisipasi terhadap permasalahan pelayanan.
- h. Lebih mengutamakan desentralisasi dalam pelaksanaan pelayanan.
- i. Menerapkan sistem pasar dalam memberikan pelayanan.

1.6 Kepemimpinan

Sosok pemimpin sangat strategis peranannya tidak hanya dalam berorganisasi namun juga dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat luas. Hal ini dikarenakan pemimpin dapat menentukan ke arah mana dan langkah-langkah untuk mencapai tujuan dengan mengkoordinir para pegawainya. Baik dan buruknya sifat pemimpin akan berpengaruh dalam pencapaian target kerja atau visi misi yang sudah dicanangkan. Lantas, bagaimana figur pemimpin yang sebenarnya kita cari dan butuhkan?

1. Pengertian Pemimpin

Menurut Kartini Kartono (1994) Pemimpin adalah seorang pribadi yang memiliki kecakapan dan kelebihan khususnya kecakapan dan kelebihan di satu bidang, sehingga dia mampu mempengaruhi orang lain untuk bersama-sama melakukan aktivitas tertentu, demi pencapaian satu atau beberapa tujuan. Tidak sedikit para pakar yang mendefinisikan pemimpin sebagai sosok yang paling berpengaruh dalam berorganisasi. Secara sederhana pemimpin dapat diartikan sebagai seseorang yang memiliki kemampuan untuk mengarahkan bawahannya untuk mencapai tujuan.

Secara umum fungsi pemimpin adalah sebagai koordinator, pengendali, perumus kebijakan, teladan dan pengayom bagi bawahannya dalam suatu organisasi. Namun, apabila dipandang dari sudut penyelenggaraan pelayanan publik, fungsi pemimpin lebih luas lagi karena pemimpin juga mempunyai fungsi sebagai pemberi layanan. Dalam penyelenggaraan pelayanan publik, sosok pemimpin memainkan peranan yang cukup luas. Pemimpin (seperti Pimpinan Kementerian/Lembaga, Gubernur, Bupati/Walikota) juga berperan

sebagai Pembina Pelayanan Publik. Tentunya sangat besar tanggungjawab jawab seorang pembina layanan publik karena harus selalu dapat memastikan pelayanan yang diberikan berkualitas.

2. Kriteria Pemimpin Ideal

Menentukan sosok pemimpin yang ideal memang selalu menimbulkan perdebatan. Dalam memandang figur pemimpin tak lepas dari sisi subyektivitas sehingga sangat beragam kriteria pemimpin yang ideal tadi. Di antara banyaknya kriteria tentang sosok pemimpin, sebenarnya Pancasila mempunyai kriteria tersendiri terkait sosok pemimpin tadi. Pancasila sebagai falsafah bangsa sudah memberikan contoh asas-asas utama dalam kepemimpinan yang berorientasi dalam memberikan pelayanan kepada orang lain.

- a. Pertama, Ing Ngarsa Sung Tuladha. Secara umum sifat itu yang harusnya dimiliki oleh seluruh pemimpin. Pemimpin harus mampu dengan sifat dan perbuatannya menjadikan dirinya pola anutan dan ikutan bagi orang-orang yang dipimpinya. Sosok pemimpin harus dapat memberikan teladan yang baik dalam seluruh aspek. Teladan dalam bersikap, teladan dalam kedisiplinan, teladan dalam bertanggung jawab dan tentu saja pemimpin harus menjadi teladan dalam memberikan layanan.
- b. Kedua, Ing Madya Mangun Karsa. Pemimpin harus mampu membangkitkan semangat berswakarsa dan berkreasi pada orang-orang yang dibimbingnya. Pemimpin yang memiliki kemampuan untuk menggugah bawahannya untuk mengembangkan inovasi dan kreasi dalam pelaksanaan tugas saat ini sangat jarang. Kebanyakan tugas-tugas dalam mengembangkan kreasi hanya dibebankan kepada pegawai

saja, padahal figur pemimpin yang visioner sangat penting untuk memantik semangat untuk berkreasi guna kepentingan organisasi, terlebih dalam mengembangkan inovasi layanan.

- c. Ketiga, Tut Wuri Handayani. Pemimpin harus mampu mendorong orang-orang yang dibawahnya berani berjalan di depan dan sanggup bertanggung jawab. Selama ini istilah Tut Wuri Handayani ini seolah-olah hanya wajib dimiliki oleh para pendidik saja. Namun setiap pemimpin pun wajib memiliki kemampuan untuk memberikan dorongan moral dan motivasi kepada pegawai/bawahannya untuk berani berjalan di depan dan sanggup bertanggung jawab.

Pemimpin adalah pelayan publik yang memberikan pelayanan kepada orang lain, termasuk kepada bawahan akan semakin menumbuhkan keterikatan yang kuat antara pimpinan dan juga bawahan. Keterikatan antara pemimpin dan bawahan tadi akan memberikan dampak yang positif dalam pelaksanaan tugas dan tanggung jawab karena memiliki satu pemahaman yang sama dalam memberikan layanan tentunya akan memudahkan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Publik membutuhkan pemimpin pelayan. Percepatan perbaikan kualitas pelayanan dimulai dari komitmen pemimpin. Tanpa adanya komitmen pemimpin, tak mungkin pelayanan publik ke masyarakat dapat berkualitas. Hal ini beralasan, lihat saja sejak diterbitkannya UU 25/2009 tentang Pelayanan Publik. Masih sangat banyak pemimpin organisasi penyelenggara pelayanan publik yang masih belum mematuhi dan menerapkan setiap ketentuan yang terdapat dalam Undang-undang tersebut.

Sosok pemimpin pelayan publik adalah aset penting yang harus kita jaga. Kehadiran pemimpin pelayan tadi bisa dipastikan

akan memberikan kontribusi yang besar dalam kemaslahatan masyarakat. Karena pemimpin tadi bekerja bukanlah untuk mendapatkan pujian, penghargaan ataupun tanda jasa. Mereka benar-benar bekerja memberikan pelayanan kepada siapa pun baik kepada bawahannya dan masyarakat dengan sebaik-baik layanan. Tak jarang kita jumpai sosok pemimpin pelayan tadi, apabila sudah masuk ke suatu organisasi pelayanan publik, yang semula performa pelayanannya buruk pun bisa berubah menjadi baik.

Teladan, integritas, komitmen, etos kerja, profesionalitas dan tanggung jawab yang ditunjukkan oleh pemimpin pelayan sudah wajib diterapkan dalam setiap lini penyelenggaraan pelayanan publik. Pemimpin sudah seharusnya berdiri di depan untuk menjadi teladan dan memberikan pelayanan kepada mereka yang dipimpin dan kepada masyarakat. Pemimpin harus berdiri di tengah untuk memantik dan menggugah motivasi dan inovasi dalam peningkatan kualitas layanan. Dan seorang pemimpin juga harus bisa berdiri di belakang untuk mendorong bawahannya dalam menyelenggarakan pelayanan publik yang prima. Semoga ke depannya akan banyak hadir figur pemimpin pelayan yang akan memberikan pelayanan terbaik dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas di Indonesia.

1.7 Penutup

Resume

Berdasarkan pemikiran-pemikiran di atas maka dapat dipahami bahwa Organisasi Publik adalah organisasi yang terbesar yang mewadahi seluruh lapisan masyarakat dengan ruang lingkup Negara dan mempunyai kewenangan yang absah (terlegitimasi) di bidang politik, administrasi pemerintahan, dan hukum secara

terlembaga sehingga mempunyai kewajiban melindungi warga negaranya, dan melayani keperluannya, sebaliknya berhak pula memungut pajak untuk pendanaan, serta menjatuhkan hukuman sebagai sanksi penegakan peraturan. Sebagai salah satu bentuk organisasi publik, yang memiliki legitimasi untuk melakukan berbagai urusan publik, birokrasi publik dituntut untuk melakukan manajemen sektor publik dengan baik. Namun hal ini bukan hal yang mudah. Kritik yang ditujukan pada manajemen sektor publik yang dilakukan oleh birokrasi publik, seumur dengan keberadaan birokrasi publik itu sendiri. Mulai dari keluhan klien atas rendahnya kualitas layanan, kelambanan prosedur, inefisiensi, gejala red tape, kegagalan pelaksanaan program, dan sebagainya. Fenomena yang terjadi ini sangat ironis dengan apa yang seharusnya dilakukan dan dicapai oleh birokrasi publik.

Pada dasarnya, kebijakan pemerintah di dalam menata kehidupan masyarakat pada banyak aspek kehidupan adalah kebijakan yang berorientasi kepada kepentingan masyarakat itu sendiri. di dalam setiap kebijakan publik, akan diawali dengan perumusan masalah. Perumusan masalah tersebut terjadi di dalam masyarakat. Istilah atau pengertian kebijakan publik tersebut akan ditujukan untuk mengatasi masalah, apabila terjadi di tengah masyarakat. Sebenarnya, istilah atau pengertian kebijakan publik sudah sering diperdengarkan. Contohnya di dalam kehidupan sehari-hari. Selain itu, di dalam kegiatan akademik juga sering disebutkan. Seperti di dalam perkuliahan bidang ilmu sosial, ilmu politik, ilmu ekonomi sampai ilmu hukum.

Latihan

Sebagai bagian akhir dari penutup, disediakan soal-soal latihan bagi mahasiswa agar dikerjakan untuk mengetahui capaian belajar. Mahasiswa wajib mengerjakan latihan sebagai berikut :

1. Jelaskan definisi organisasi publik menurut pendapat saudara dari yang sudah dipelajari ?
2. Sebutkan dan jelaskan apa saja yang termasuk karakteristik organisasi publik !
3. Setiap organisasi yang dibentuk tentu saja memiliki tujuan yang ingin dicapai, berbagai macam bentuk organisasi yang ada disekitar kita yang salah satunya organisasi publik. Jelaskan apa tujuan dari organisasi publik !
4. Jelaskan apa yang dimaksud dengan kebijakan publik menurut pendapat saudara dari yang sudah dipelajari ?
5. Semua keputusan adalah kebijakan. Oleh karena itu, perlu melihat ciri-ciri umum agar suatu keputusan dapat disebut sebagai kebijakan publik. Jelaskan ciri-ciri umum kebijakan publik !
6. Setiap kebijakan dapat dilihat dari struktur kebijakannya serta juga bias dilihat dari struktur kebijakan. Oleh karena setiap kebijakan tentu memiliki unsur-unsur yang dapat dilihat. Jelaskan unsur-unsur kebijakan publik tersebut !
7. Sebutkan dan jelaskan jenis-jenis kebijakan publik sesuai dengan yang sudah dipelajari ?
8. Jelaskan konsep birokrasi menurut pendapat saudara dari yang telah dipelajari ?
9. Jelaskan konsep pelayanan publik menurut pendapat saudara dari yang telah dipelajari ?

10. Jelaskan definisi kepemimpinan menurut pendapat saudara dan tipe kepemimpinan apa yang sangat ideal menurut pendapat saudara untuk diterapkan di organisasi publik ?

1.8 Bahan Bacaan

Abidin, Said Zainal. 2019. *Kebijakan Publik*. Jakarta: Penerbit Salemba Humanika.

Suharno. 2013. *Dasar-dasar Kebijakan Publik: Kajian Proses dan Analisis Kebijakan*. Yogyakarta: Penerbit Ombak.

<https://www.gramedia.com/literasi/pengertian-kebijakan-publik/>.

Diakses pada 06 Agustus 2022.

<https://www.merdeka.com/sumut/contoh-kebijakan-publik-pengertian-dan-tingkatan-di-dalamnya-klh.html>. Diakses pada 06 Agustus 2022.

<https://jurnal.unigal.ac.id/index.php/dinamika/article/view/1951>.

Diakses pada 06 Agustus 2022.

PERTEMUAN 2
KULIAH KEDUA
KONSEP DASAR ILMU ADMINISTRASI PUBLIK

2.1 Pendahuluan

Pertemuan dalam pembelajaran Mata Kuliah ini mahasiswa diajak untuk mempelajari terkait konsep dasar dalam ilmu administrasi publik yang didalamnya untuk memahami locus dan fokus administrasi, hakikat dan ciri-ciri ilmu administrasi serta alat administrasi (*tools of administration*) sehingga dalam perkuliahan kedua ini dapat menjadi suatu landasan bagi mahasiswa (i) untuk memahami bahan kajian pembelajaran pada pertemuan kuliah selanjutnya.

2.2 Capaian Pembelajaran

Setelah sama-sama mempelajari dan mendiskusikan materi yang telah diajarkan ini, para mahasiswa (i) tentunya memahami serta menguraikan secara jelas mengenai konsep dasar dalam ilmu administrasi publik yang meliputi locus dan fokus administrasi, hakikat dan ciri-ciri ilmu administrasi serta alat administrasi (*tools of administration*).

2.3 Indikator Capaian

Setelah sama-sama mempelajari dan mendiskusikan materi, mahasiswa mampu menjelaskan :

- a. Mampu menjelaskan konsep dasar dalam ilmu administrasi publik

- b. Mampu mendiskusikan secara lengkap dan jelas mengenai apa saja yang termasuk dalam konsep dalam administrasi publik.

1.4 Pengajian Materi

Materi pembelajaran pertemuan 1 mata kuliah Pengantar Administrasi Publik ini melingkupi :

- a. Definisi locus dan fokus administrasi
- b. Hakikat dan ciri-ciri ilmu administrasi
- c. *Tools of administration.*

2.2 Definisi Locus dan Fokus Administrasi

Locus Administrasi Publik merupakan bagaimana pengelolaan pemerintah terhadap ketepatan dan kecermatan mengutamakan kepentingan masyarakat(publik) dan sesegera memutuskan kebijakan publik jika terdapat masalah dalam masyarakat.

Focus Administrasi Publik adalah kegiatan pemerintah yang mampu menerapkan dan menjalan kebijaksanaan dan program-program kegiatan pemerintahan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan mulai dari kegiatan merencanakan, mengatur, mengawasi, hingga evaluasi untuk kepentingan publik.

Nicholas Henry dalam Administrasi Negara dan Masalah-masalah Publik Lokus adalah tempat yang menggambarkan di mana ilmu tersebut berada. Dalam hal ini locus dari ilmu administrasi publik adalah: kepentingan publik (public interest) dan urusan publik (public affair).

Fokus adalah apa yang menjadi pembahasan penting dalam mempelajari ilmu administrasi publik. yang menjadi fokus dari ilmu administrasi publik adalah teori organisasi dan ilmu manajemen.

2.3 Hakikat Ilmu Administrasi

Ilmu administrasi merupakan hasil pemikiran dan penalaran manusia yang disusun berdasarkan dengan rasionalitas dan sistematika yang mengungkapkan kejelasan tentang objek forma, yaitu pemikiran untuk menciptakan suatu keturunan dari berbagai aksi dan reaksi yang dilakoni oleh manusia dan objek material, yaitu manusia yang melakukan aktivitas administrasi dalam bentuk kerjasama menuju terwujudnya tujuan tertentu. esensi berdasarkan objek forma dan material administrasi adalah terciptanya hubungan antara pengatur dengan yang di atur dalam konteks kerja sama manusia.

Pekerjaan yang umumnya dilakukan oleh setiap orang, umumnya berkaitan dengan penyelesaian setiap administrasi. Selama ini administrasi hanya dipandang sebagai kegiatan tulis-menulis belaka. Pandangan orang demikian ini tentu bukan tidak beralasan. Secara kegiatan administrasi memang banyak didominasi dalam kegiatan tulis menulis, baik menggunakan alat tulis, mesin ketik atau komputer. padahal banyak teori yang mengatakan kegiatan administrasi lebih dari pada itu. Bahkan ada yang lebih keterlaluan lagi bahwa administrasi hanya dipandang sebagai kegiatan pendukung saja dalam melengkapai kegiatan yang ada di lapangan, tentunya tidak semua pandangan demikian itu benar. Maka dari itu di butuhkan pemahaman tentang hakikat administrasi.

2.4 Ciri-ciri Ilmu Administrasi

Ciri-Ciri ilmu Administrasi berdasarkan Dasar-Dasar Kewirausahaan (2019) karya Choms Gary Ganda Tua Sibarani, dkk. Ciri-ciri administrasi yaitu:

a. Terdiri atas sekelompok orang

Pertama, administrasi tidak dapat dilaksanakan oleh satu orang saja. Administrasi memerlukan sekelompok orang untuk saling bekerja sama. Maka dari itu, ciri-ciri administrasi yang paling utama adalah terdiri dari kumpulan orang yang memiliki tujuan sama.

b. Menjalani kerja sama

Kedua, kita tahu sendiri bahwa administrasi perlu dilaksanakan dengan bekerja sama dalam mewujudkan sebuah tujuan bersama. Oleh karena itu, kerja sama menjadi ciri yang wajib ada agar sistem administrasi dapat berjalan dengan optimal.

c. Memiliki tujuan yang harus dicapai

Ketiga, salah satu alasan adanya administrasi adalah usaha untuk mencapai sebuah tujuan tertentu. Oleh karena itu, administrasi diperlukan untuk membuat sekelompok orang bekerja sama dan berusaha untuk menuju ke arah yang sama, yakni tujuan bersama.

d. Adanya proses kegiatan usaha

Keempat, sebuah sistem administrasi perlu memiliki proses kegiatan usaha tertentu. Proses kegiatan usaha menjadi ciri penting dari sebuah administrasi. Proses ini bisa dipahami sebagai suatu rangkaian kegiatan usaha untuk menciptakan kerja sama untuk mencapai tujuan bersama.

e. Kegiatan bimbingan, kepemimpinan, dan pengawasan

Kelima, ciri administrasi yang terakhir adalah kegiatan bimbingan, kepemimpinan, dan pengawasan. Tiga hal ini perlu dilaksanakan untuk membuat sebuah perusahaan atau organisasi dapat mencapai tujuannya.

2.5 Hukum Administrasi Negara (*Tools of Administration*)

1. Pengertian Hukum Administrasi Negara (HAN)

Hukum Administrasi Negara adalah Peraturan hukum mengenai administrasi dalam suatu negara, dimana hubungan antar warga negara dan pemerintahannya dapat berjalan dengan baik dan aman.

Hukum Administrasi Negara adalah peraturan-peraturan mengenai segala hal ihwal penyelenggaraan negara yang dilakukan oleh aparatur negara guna mencapai tujuan negara.

Hukum administrasi Negara adalah seperangkat peraturan yang memungkinkan administrasi Negara menjalankan fungsinya, yang sekaligus juga melindungi warga terhadap sikap tindak administrasi Negara, dan melindungi administrasi Negara itu sendiri. Hukum Administrasi Negara Menurut Para Ahli:

- a. Hukum administrasi negara adalah peraturan hukum yang mengatur administrasi, yaitu hubungan antara warga negara dan pemerintahnya yang menjadi sebab hingga negara itu berfungsi. (R. Abdoel Djamali).
- b. Hukum administrasi negara adalah keseluruhan aturan hukum yang mengatur bagaimana negara sebagai penguasa menjalankan usaha-usaha untuk memenuhi tugasnya. (Kusumadi Poedjosewojo.)

- c. Hukum administrasi negara adalah hukum yang menguji hubungan hukum istinewa yang diadakan, akan kemungkinan para pejabat melakukan tugas mereka yang khusus. (E. Utrecht.)
- d. Hukum administrasi negara adalah keseluruhan aturan yang harus diperhatikan oleh para pengusaha yang disertai tugas pemerintahan dalam menjalankan tugasnya. (Van Apeldoorn.)
- e. Hukum administrasi negara adalah hukum yang mengatur tentang hubungan-hubungan hukum antara jabatan-jabatan dalam negara dengan warga masyarakat. (Djokosutono.)
- f. Istilah hukum administrasi negara adalah terjemahan dari istilah Administrasi recht (bahasa Belanda).
- g. Oppen Hein mengatakan "Hukum Administrasi Negara adalah sebagai suatu gabungan ketentuan-ketentuan yang mengikat badan-badan yang tinggi maupun rendah apabila badan-badan itu menggunakan wewenangnya yang telah diberikan kepadanya oleh Hukum Tata Negara."
- h. Menurut De La Bassecour Caan bahwa yang dimaksud dengan hukum administrasi Negara adalah, himpunan peraturan-peraturan tertentu yang menjadi sebab maka Negara berfungsi. Maka peraturan-peraturan itu mengatur hubungan-hubungan antara tiaptiap warga Negara dengan pemerintahannya.
- i. Menurut Van Vollenhoven HAN adalah suatu gabungan ketentuan-ketentuan yang mengikat badan-badan yang tinggi maupun yang rendah apabila badan-badan itu menggunakan wewenangnya yang diberikan kepadanya oleh hukum tata Negara

- j. Menurut J.H.A. Logemann hukum administrasi Negara adalah, hukum mengenai hubungan-hubungan antara jabatan-jabatan satu dengan lainnya, serta hukum antara jabatan-jabatan Negara itu dengan para warga masyarakat.
- k. Menurut Muchsan hukum administrasi Negara dirimuskan sebagai "hukum mengenai struktur dan kefungisian administrasi Negara.

2. Sumber-Sumber Hukum Administrasi Negara

Pada umumnya, dapat dibedakan menjadi dua:

- a. Sumber hukum material, yaitu sumber hukum yang turut menentukan isi kaidah hukum. Sumber hukum material ini berasal dari peristiwa-peristiwa dalam pergaulan masyarakat dan peristiwa-peristiwa itu dapat mempengaruhi bahkan menentukan sikap manusia.

Faktor- Faktor Yang Mempengaruhi Sumber Hukum Materil Hukum Administrasi Negara:

- 1). Faktor Sejarah/historis:
 - a) UU dan system hukum tertulis yang berlaku pada masa lampau di suatu tempat.
 - b) Dokumen-dokumen; surat-surat serta keterangan lain dari masa lampau. UU dan system hukum tertulis yang berlaku pada masa lampau lebih penting bila dibandingkan dengan dokumen serta surat-surat dan keterangan lain pada masa lampau sebab UU dan system hukum tertulis itulah yang merupakan hukum yang betul-betul. Sedangkan dokumen, surat-surat dan keterangan lain hanya bersifat mengenalkan hukum yang berlaku pada masa lampau.

2) Faktor Sosiologis/Antropologis Menyoroti lembaga-lembaga sosial sehingga dapat diketahui apa yang dirasakan sebagai hukum oleh lembaga-lembaga itu. Berdasarkan pengetahuan dari lembaga-lembaga sosial itu dapat dibuat materi hukum yang sesuai dengan kenyataan-kenyataan yang ada dalam masyarakat. Dengan kata lain secara sosiologis, sumber hukum adalah faktor-faktor dalam masyarakat yang ikut menentukan materi hukum positif. Antara lain: pandangan ekonomis, agamis dan psikologis.

3) Faktor Filosofis

Ada 2 faktor penting yang dapat menjadi sumber hukum secara filosofis

a) Karena hukum itu dimaksudkan antara lain untuk menciptakan keadilan maka hal-hal yang secara filosofis dianggap adil dijadikan pula sebagai sumber hukum materiil;

b) Faktor-faktor yang mendorong orang tunduk pada hukum. Oleh karena hukum diciptakan untuk ditaati maka seluruh faktor yang dapat mendukung seseorang taat pada hukum harus diperhatikan dalam pembuatan aturan hukum positif, di antaranya adalah faktor kekuasaan penguasa dan kesadaran hukum masyarakat.

4) Factor Ekonomis

Faktor ekonomi terdapat dalam kehidupan masyarakat yang tersusun dalam struktur ekonomi

masyarakat akan mempengaruhi aturan-aturan hukum. Contoh: aturan tentang BBM subsidi hanya untuk sepeda motor dan kendaraan umum. Faktor ekonomi itu merupakan dasar yang riil yang sangat berpengaruh sehingga dapat dijadikan sebagai sumber hukum materiil bagi HAN.

5) Faktor agama

Sumber hukum dari faktor agama adalah kitab suci dan perjalanan hidup Nabi serta para sahabat dan pendapat pemimpin agama yang dianutnya.

- b. Sumber hukum formal, yaitu sumber hukum yang sudah diberi bentuk tertentu. Agar berlaku umum, suatu kaidah harus diberi bentuk sehingga pemerintah dapat mempertahankannya. Sumber Hukum Formil HAN adalah sumber hukum materiil yang sudah dibentuk melalui proses-proses tertentu, sehingga sumber hukum tadi menjadi berlaku umum dan ditaati berlakunya oleh umum. Sumber Hukum Formil Hukum Administrasi Negara adalah sebagai berikut:

1) Undang-Undang

Undang-undang yang dimaksudkan sebagai sumber hukum formil HAN adalah Undang-undang dalam arti materiil atau UU dalam arti yang luas. Buys menyatakan bahwa yang dimaksud dengan UU dalam arti materiil adalah setiap keputusan pemerintah yang berdasarkan materinya mengikat langsung setiap penduduk pada suatu daerah. Dengan demikian yang dimaksud dengan UU dalam arti materiil adalah semua peraturan perundangundangan dari tingkat yang tinggi sampai tingkat yang rendah yang isinya mengikat setiap

penduduk. Di Indonesia yang dimaksudkan dengan UU dalam arti materiil atau UU dalam arti yang luas meliputi semua peraturan perundang-undangan yang tertuang dalam TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 sebagaimana telah disempurnakan dengan TAP MPR No. II Tahun 2000 mengenai Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan, yaitu:

- a) UUD 1945;
- b) Ketetapan MPR;
- c) UU;
- d) Peraturan Pemerintah pengganti UU (Perpu);
- e) Peraturan Pemerintah;
- f) Keputusan Presiden;
- g) Peraturan Daerah;
- h) Dan peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya.

Mengenai perundang-undangan ini, pemerintah mengeluarkan UU No.10 Tahun 2004 yang mengatur tentang tata urutan perundang-undangan di Indonesia. Adapun yang dimaksudkan dengan UU dalam arti sempit atau UU dalam arti formil adalah setiap keputusan pemerintah yang merupakan UU disebabkan oleh cara terjadinya, jadi dilihat dari segi bentuk. Di Indonesia yang dimaksudkan dengan UU dalam arti formil adalah semua keputusan pemerintah yang ditetapkan oleh presiden dengan persetujuan wakil-wakil rakyat.

2) Kebiasaan/Praktek Administrasi

Negara Kebiasaan adalah perbuatan manusia mengenai hal-hal tertentu yang dilakukan secara

berulang-ulang. Kebiasaan yang diterima oleh suatu masyarakat selalu dilakukan oleh orang lain sedemikian rupa, sehingga masyarakat beranggapan bahwa memang harus berlaku demikian, jika tidak berbuta demikian merasa berlawanan dengan kebiasaan dan merasa melakukan pelanggaran terhadap hukum. Masyarakat yakin bahwa kebiasaan yang mereka lakukan itu mengandung hukum, maka jika anggoya masyarakat itu tidak menaatinya maka, maka dia merasa melakukan pelanggaran perasaan hukum yang hidup ditengah-tengah masyarakat.

3) Yurisprudensi

Yurisprudensi ini adalah suatu keputusan hakim atau keputusan suatu badan peradilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum yang tetap. Yurisprudensi sebagai sumber hukum ini berkaitan dengan prinsip bahwa hakim tidak boleh menolak mengadili perkara yang diajukan kepadanya dengan alasan belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur perkara tersebut, sehingga seorang hakim harus melihat juga nilai-nilai yang ada dalam masyarakat dan keputusan hakim yang terdahulu, apabila ia bertugas menyelesaikan permasalahan yang belum ada peraturan perundangungandangnya.

4) Doktrin/Pendapat para ahli HAN

Alasan mengapa doktrin dapat dipakai sebagai sumber hukum formil HAN, adalah karena doktrin/pendapat para ahli tersebut dapat melahirkan

teori-teori baru dalam lapangan HAN, yang kemudian dapat mendorong atau menimbulkan kaidah-kaidah HAN. Sebagai contoh ajaran *functionare de fait*, yaitu suatu ajaran yang menyatakan dianggap sah keputusan-keputusan yang dihasilkan atau dikeluarkan oleh seorang alat Administrasi Negara yang sebetulnya secara yuridis formil kewenangannya untuk mengeluarkan atau menrbitkan keputusan-keputusan dianggap tidak sah. Doktrin sebagai sumber hukum formil HAN, berlainan dengan sumber-sumber hukum yang lain karena doktrin ini diakui sebagai sumber hukum formil HAN memerlukan waktu yang lama dan proses yang panjang. Undang-undang begitu diundangkan (sudah mengikat umum), langsung dapat dipakai sebagai sumber hukum. Yurisprudensi begitu mempunyai kekuatan hukum yang tetap langsung bisa menjadi sumber hukum. Begitu juga kebiasaan/praktek administrasi negara, setelah mempunyai kekuatan hukum yang tetap langsung bisa dipakai sebagai sumber hukum. Akan tetapi doktrin atau pendapat para ahli HAN, baru dapat dipakai sebagai sumber hukum HAN apabila doktrin tersebut sudah diakui oleh umum.

5) Traktat

Traktat sebagai sumber hukum formal dari sumber hukum administrasi negara ini berasal dari perjanjian internasional yang kemudian diratifikasi oleh pemerintah untuk dilaksanakan di negara yang telah meratifikasi

perjanjian Internasional tersebut. Namun demikian perjanjian internasional yang dapat dijadikan sumber hukum formal hanyalah perjanjian internasional yang penting, lazimnya berbentuk traktat atau *traty*. Kalau tidak dibatasi demikian menurut Sudikno Mertokusumo pemerintah tidak mempunyai cukup keleluasaan bergerak untuk menjalankan hubungan internasional dengan sewajarnya. Apalagi untuk berlakunya traktat di suatu negara ini diharuskan mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dari wakil-wakil rakyat.

3. Asas-Asas Hukum Administrasi Negara

- a. Asas yuridikitas (*rechtmatingheid*): yaitu bahwa setiap tindakan pejabat administrasi negara tidak boleh melanggar hukum (harus sesuai dengan rasa keadilan dan kepatutan).
- b. Asas legalitas (*wetmatingheid*): yaitu bahwa setiap tindakan pejabat administrasi negara harus ada dasar hukumnya (ada peraturan dasar yang melandasinya). Apalagi Indonesia adalah negara hukum, maka asas legalitas adalah hal yang paling utama dalam setiap tindakan pemerintah.
- c. Asas diskresi yaitu kebebasan dari seorang pejabat administrasi negara untuk mengambil keputusan berdasarkan pendapatnya sendiri tetapi tidak bertentangan dengan legalitas.

4. Hukum Administrasi Negara dalam arti luas

Ada terdapat 4 (empat) bidang, yaitu:

- a. *Bestuursrecht* (hukum pemerintahan);
- b. *Justitirecht* (hukum peradilan);
- c. *Politierecht* (hukum kepolisian); dan

- d. Regelaarsrecht (hukum perundang-undangan).

5. Fungsi Hukum Administrasi Negara dalam Pemerintahan

Fungsi Hukum administrasi Negara dalam Pemerintah mulai menata masyarakat dan dalam kaitan itu menggunakan sarana hukum, umpamanya dengan menetapkan keputusan-keputusan larangan tertentu atau dengan menerbitkan sistem-sistem perizinan. Oleh karena itu dapat disepakati bahwa, hukum administrasi dalam bentuk sangat awalnya sudah terlalu kuno, oleh karena pihak Pemerintah juga sejak dahulu kala telah bertanggung jawab atas penataan dan pengelolaan masyarakat secara lebih kurang.

Hukum administrasi dalam bentuk yang demikian ini nampaknya senantiasa merupakan "hukum administrasi luar biasa", yakni suatu hukum administrasi dalam bentuk suatu peraturan perundang-undangan tertentu, juga ketentuan-ketentuan pelaksanaan tambahan yang tertentu dan jika diperlukan beberapa yurisprudensi dalam suatu bidang konkrit yang terbatas dari urusan Pemerintah. Maka orang sudah melihat dalam pertengahan pertama dari abad ke-20 contoh-contoh hukum administrasi dalam bentuk aturan-aturan menurut undang-undang untuk mencegah rintangan, untuk melindungi monumen-monumen, untuk meningkatkan pembangunan perumahan yang baik, untuk meningkatkan keselamatan dalam situasi ketenagakerjaan, dan sebagainya. Hasilnya adalah suatu hukum administrasi yang sangat tersebar :

Dengan berkembangnya tugas-tugas Pemerintah itu, orang dapat melihat bahwa pada berbagai bidang urusan Pemerintah itu terjadi suatu penumpukan dari pengeluaran aturan dan keputusan-

keputusan pemerintahan. Dengan demikian terjadi bidang-bidang hukum administrasi yang luar biasa yang merupakan lebih kurang sebagai yang berdiri sendiri; hukum perpajakan, hukum pencegahan atau hukum lingkungan, hukum pengaturan lapangan, dan seterusnya. Setiap bidang hukum administrasi mengenal undang-undangnya sendiri, pemberian aturan dan yurisprudensi yang selanjutnya diberlakukan, tetapi juga para praktisinya sendiri.

Sebagai lawan istilah "hukum administrasi luar biasa" kita kenal istilah "hukum administrasi umum". Sebegitu peranan pihak pemerintah menjadi lebih penting atas berbagai bidang sosial dan dengan demikian hukum administrasi khusus meningkat pada bidangbidang itu dan menjadi tambah sulit, maka timbul kebutuhan untuk mempelajari unsur-unsur bersama dari hukum administrasi khusus itu dalam kaitannya satu sama lain. Oleh karena itu, di semua bidang urusan pemerintah kita temukan umpamanya "perizinan", dan pada setiap bidang timbul pertanyaan apakah suatu izin dapat "ditarik kembali". Penelitian unsur-unsur bersama dari bagian-bagian khusus hukum administrasi menuju kepada "hukum administrasi umum": suatu kumpulan unsur umum yang ada kaitannya dengan segi-segi hukum publik dan tindakan pihak pemerintah.

Perkembangan hukum administrasi umum boleh dikatakan baru saja lumbuh di banyak negara. Secara garis besar dapat dikatakan bahwa baru sejak Perang Dunia Kedua mulai berkembang hukum administrasi umum sebagai bagian dari ilmu hukum. Dapat dikatakan bahwa, perkembangan hukum (pemerintahan) administrasi umum yang sedang giat dilaksanakan di banyak negara, bergerak dalam

tiga taraf secara berturut-turut. Pada setiap taraf ditambahkan suatu faktor yang jangkauannya jauh.

- a. Pada mulanya perkembangan hukum administrasi umum itu hanya merupakan suatu perkembangan dalam ilmu pengetahuan sendiri. Buku-buku diterbitkan yang menjelaskan bentuk-bentuk hukum bersama dan dalam kaitannya dengan bentuk-bentuk itu membentuk suatu teori. Namun, perkembangan ilmiah itu sendiri tidaklah mencukupi untuk membuat hukum pemerintahan umum menjadi berkembang dengan baik. Memang telah muncul buku-buku pertama mengenai hukum pemerintahan umum.
- b. Perkembangan kedua yang penting dimulai dengan diperkenalkannya peradilan administrasi negara. Manakala pembuat undang-undang memutuskan untuk memberi kesempatan mengajukan banding pada seorang hakim administrasi negara terhadap keputusan-keputusan atas dasar sejumlah besar undang-undang, maka melalui yurisprudensi timbul suatu interpretasi (penafsiran) bersama atas unsur-unsur yang serupa dalam berbagai undang-undang. Maka ada pula kemungkinan bahwa, Hakim menganggap pemerintah terikat pada prinsip-prinsip etika pemerintahan yang tak tertulis; yang berakibatkan terjadinya suatu pola norma-norma bersama yang berlaku bagi pelaksanaan semua jenis yang dari instansi pemerintahan. Tanpa adanya suatu peradilan administrasi negara yang mencakup semuanya, perkembangan hukum pemerintahan umum akan tetap bernasib terbatas. Dengan diperkenalkannya peradilan administrasi negara dalam banyak

hal sekaligus diberikan suatu dorongan yang besar terhadap pembentukan teori dalam bidang hukum pemerintahan umum.

Perkembangan yang ketiga timbul manakala pembuat undang-undang memutuskan dengan tujuan menyelaraskan tindakan-tindakan pemerintah untuk mengadakan pembuatan undang-undang umum, yakni aturan-aturan sah yang dalam garis besarnya berlaku bagi pelaksanaan wewenang tertentu, dengan kata lain, yang berlaku untuk pelaksanaan wewenang atas dasar undang-undang yang sama sekali berlainan. Dengan demikian, di berbagai negara ada perundang-undangan umum dalam kasus memasuki rumah, mempersiapkan keputusan, memotivasi (mencari alasan bagi) keputusan, penetapan prosedur surat-surat keberatan dan banyak hal lain yang berlaku secara bersamaan dengan semua bagian khusus dari hukum administrasi. Untungnya ialah bahwa semua warganegara, senantiasa mengetahui siapa pegawai dan alat pemerintahan, norma-norma mana yang berlaku.

6. Perbedaan Antara, Han, Htn, Htun, Htp

- a. HAN fokus pada aktifitas dalam menjalankan pemerintahan. HAN cenderung dinamis. Contoh HAN mempelajari kewenangan kepala daerah otonom dalam mengelola daerahnya dan mempelajari bagaimana pelaksanaan sidang DPRD.
- b. HTN fokus pada sistem ketatanegaraan dan struktur serta pengorganisasian negara, HTN cenderung statis. Contoh HTN mempelajari daerah otonom, dan mempelajari DPRD

Van Vollenhoven mendefinisikan Hukum Tata Negara sebagai sekumpulan peraturan-peraturan hukum yang

menentukan badan-badan kenegaraan serta memberi wewenang kepadanya, dan bahwa kegiatan suatu pemerintahan modern adalah membagi-bagikan wewenang itu kepada badan-badan tersebut dari yang tertinggi sampai yang terendah. Sesuai dengan pandangan Oppenheim, Hukum Tata Negara diibaratkan sebagai kondisi negara dalam keadaan tidak bergerak (*staat in rust*). Sedangkan, Hukum Administrasi Negara sebagai sekumpulan peraturan hukum yang mengikat badan-badan negara baik yang tinggi maupun yang rendah jika badan-badan itu mulai menggunakan wewenangnya yang ditentukan dalam Hukum Tata Negara. Van Vollenhoven mengartikan Hukum Administrasi Negara meliputi seluruh kegiatan negara dalam arti luas, tidak hanya terbatas pada tugas pemerintahan dalam arti sempit saja. Hukum Administrasi Negara itu, menurutnya, juga meliputi tugas peradilan, polisi, dan tugas membuat peraturan. Menurutnya, Hukum Administrasi Negara dalam arti luas itu dapat dibagi dalam 4 (empat) bidang, yaitu:

- 1) *bestuursrecht* (hukum pemerintahan);
- 2) *justitierecht* (hukum peradilan);
- 3) *politierecht* (hukum kepolisian); dan
- 4) *regelaarsrecht* (hukum perundang-undangan).

Menurut para sarjana, pandangan van Vollenhoven mengenai Hukum Administrasi Negara tersebut sebenarnya dapat dibagi dalam 2 (dua) pengertian yaitu: Hukum Administrasi Negara dalam arti klasik dan Hukum Administrasi Negara dalam arti modern. Pada perumusan Hukum Administrasi Negara dalam arti klasik, van

Vollenhoven masih diliputi oleh suasana kehidupan kenegaraan yang menganut paham liberal (liberale rechtstaatsgedachte) yang dipengaruhi oleh Emmanuel Kant di mana negara tidak boleh mencampuri kepentingan-kepentingan individu, melainkan tugas negara hanyalah sebagai penjaga malam (nachtwachtersstaat atau l'etat Gendarm). Sementara itu, ketika van Vollenhoven mengembangkan pandangan kedua, praktik kenegaraan tengah diliputi oleh suasana baru dengan berkembangnya pemikiran mengenai negara kesejahteraan atau welfare state (welvaartsstaat-gedachte). Dalam bukunya yang kedua, dinyatakan: Badan atau organorgan negara tanpa hukum tata negara akan lumpuh bagaikan tanpa sayap, sebab organorgan itu tidak mempunyai wewenang sehingga keadaannya tidak menentu. Sebaliknya, badan-badan negara tanpa Hukum Administrasi Negara menjadi bebas tanpa batas, sehingga mereka dapat berbuat menurut apa yang mereka kehendaki

c. Hukum Tata Usaha Negara HTUN

Pengertian Hukum tata usaha negara bisa di artikan sebagai sebuah aturan atau hukum yang mengatur mengenai jalannya administrasi di suatu atau sebuah negara. Hukum tersebut mengatur adanya tata pelaksanaan pemerintah dalam suatu masa dalam menjalankan kewajibannya dan juga tugasnya. Hukum tata usaha negara itu sendiri menitik beratkan kepada hal hal yang terkait dengan kebijakan kebijakan yang dikeluarkan oleh sebuah pemerintah. Untuk hukum tata usaha negara sendiri

terkadang orang kebingungan untuk membedakannya dengan hukum tata negara. Hukum tata negara sendiri lebih fokus kepada hal mengenai konstitusi atau hukum dasar yang digunakan oleh suatu negara untuk digunakan oleh suatu negara tadi untuk mengatur suatu negara mengeluarkan kebijakan pemerintah. Hukum tata usaha negara sendiri sedikit berbeda dengan hal tersebut.

Contoh: misal hukum tata usaha negara HTUN ini ketika misalnya seorang pejabat atau gubernur, bupati pada sebuah kabupaten mengeluarkan kepengurusan tertulis dan keputusan tertulis tadi inilah yang disebut juga sebagai tata usaha negara atau hukum tata usaha negara.

d. Hukum Tata Pemerintahan

- 1) Hukum Tata Pemerintahan merupakan cabang ilmu hukum baru yang memisahkan diri berdasarkan obyeknya dari ilmu hukum yang lain pada sekitar abad ke-18;
- 2) Istilah Hukum Tata Pemerintahan dianut berdasarkan kurikulum UGM, sedangkan Universitas lain memakai istilah yang berbeda, seperti Hukum Tata Usaha Negara (HTUN), dan Hukum Administrasi Negara (HAN);
- 3) Pasal 108 UUD 1950 dan Pasal 161 KRIS 1949 menganut istilah Hukum Tata Usaha.

Pengertian Hukum Tata Pemerintahan:

- 1) Istilah Hukum Pemerintahan menunjukkan pengertian bagaimanakah alat-alat perlengkapan administrasi negara (pemerintah) melakukan atau melaksanakan pemerintahan, atau melaksanakan fungsinya.

- 2) Hukum Tata Pemerintahan adalah keseluruhan aturan hukum yang mengatur bagaimana alat-alat perlengkapan administrasi negara melakukan tugas atau fungsinya.

7. Perkembangan HAN di Indonesia

Pengaruh konsep negara kesejahteraan di Indonesia dapat dilihat sejak zaman Hindia Belanda pada tahun 1870, Hukum Administrasi Negara juga telah ada. Hindia Belanda saat itu hanya mempunyai 4 departemen, yaitu: departemen dalam negeri, departemen penajaran, departemen pekerjaan umum, dan departemen keuangan. Menurut Bintarto Tjokromidjojo, sebelum tahun 1945 ketika bangsa Indonesia hidup dalam penjajahan, bangsa Indonesia tidak diberi kesempatan untuk ikut serta dalam Administrasi Negara. Pada masa sekarang kegiatan negara pengurus tersebut, seperti pendidikan, kesehatan pembangunan perekonomian dan sebagainya tidak hanya dilakukan oleh pemerintah tetapi juga oleh pihak swasta, seperti : pembangunan rumah sakit, pembangunan sekolah dan sebagainya. Ciri-ciri yang paling penting dari negara ialah pelaksanaan kekuasaan dalam arti menciptakan suatu ketertiban tertentu dalam kenyataan. Sebagai kelanjutannya ditemukan.

Tugas -tugas negara yang lebih klasik dan tugas-tugas negara yang lebih modern. Tugas-tugas Klasik Negara adalah:

- a. Melindungi bangsa dan wilayah terhadap serangan dari luar (pertahanan)
- b. Melindungi bangsa dan wilayah terhadap kerusuhan dari dalam (pembentukan dan pemeliharaan hukum; polisi)
- c. Penagihan uang pajak dan pengelolaan dana tersebut untuk kepentingan pembiayaan tugas-tugas negara Kementerian-kementerian lama yang paling terkenal adalah: Departemen

Luar Negeri dan Pertahanan, Dalam Negeri dan Kehakiman, demikian pula Departemen Keuangan. Hukum Administrasi Modern seringkali merupakan suatu akibat dari kesukaran dan kebutuhan yang berbagai macam yang kerap kali ada kaitan langsung dengan pertumbuhan penduduk.

Tugas-tugas Modern Pemerintah adalah:

- a. Jalan, sungai, perhubungan, angkutan, pos, telekomunikasi
- b. Pendidikan, Pemeliharaan kesehatan
- c. Lingkungan, planologi dan Perumahan rakyat
- d. Perekonomian, pertanian dan perikanan, perdagangan, industry
- e. Urusan tenaga kerja, Jaminan social
- f. Kebudayaan

Pengembangan masyarakat Hukum administrasi negara telah berkembang sejalan dengan gerak pemerintah mulai menata masyarakat. Dalam kaitan itu pemerintah menggunakan sarana hukum sebagai instrumen pengaturan. Sebagai perwujudannya, pemerintah mengeluarkan/ melaksanakan undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri, peraturan daerah, dan keputusan-keputusan yang mengandung suatu larangan maupun berupa kebolehan (izin). Oleh karena itu, sejak awal, bahkan, sejak dahulu kala pemerintah telah terlibat atau telah menggunakan sarana hukum dalam penataan dan pengelolaan masyarakat.

Dengan berkembangnya kehidupan masyarakat menyebabkan pula berkembangnya tugas-tugas pemerintahan yang dapat di lihat pada berbagai bidang urusan pemerintahan telah terjadi penumpukan aturan-aturan dan keputusan-keputusan pemerintah yang saling melengkapi, bahkan dapat pula bersifat mengubah karena terjadinya perubahan situasi dan kondisi dalam

masyarakat. Hukum administrasi telah berkembang dalam suasana manakala pihak pemerintah mulai menata masyarakat dan dalam kaitan itu menggunakan sarana hukum seperti yang di nyatakan di atas, umpamanya dengan menetapkan keputusan-keputusan larangan tertentu atau dengan menerbitkan sistem-sistem perizinan.

Perkembangan hukum administrasi umum boleh dikatakan baru saja tumbuh sejak Perang Dunia Kedua. Suatu perkembangan telah terjadi dalam kajian hukum administrasi yakni timbulnya pemikiran tentang kebutuhan pengembangan secara ilmiah terhadap unsur-unsur bersama yang mewarnai setiap bagian dan setiap urusan pemerintahan yang bersifat khusus untuk suatu asas-asas umum pemerintahan Dapat dikatakan bahwa perkembangan hukum (pemerintahan) administrasi umum yang sedang giat dilaksanakan di banyak Negara, bergerak dalam tiga taraf secara berturut-turut.

- a. Pada mulanya perkembangan hukum administrasi umum itu hanya merupakan suatu perkembangan dalam ilmu pengetahuan sendiri.
- b. Perkembangan kedua yang penting dimulai dengan diperkenalkannya peradilan administrasi Negara.

Perkembangan yang ketiga timbul manakala pembuat UU memutuskan dengan tujuan menyelaraskan tindakan-tindakan pemerintah untuk mengadakan “pembuatan UU umum”, Dapat diuraikan bahwa terdapat tali sejarah yang merakit perkembangan administrasi negara. Apa yang dicapai dan diberikan oleh administrasi negara sekarang, tidak lepas dari upaya-upaya yang tidak kenal lelah yang telah dilakukan.

2.6 Penutup

Resume

Pada penyajian materi konsep dasar ilmu administrasi ini maka diharapkan para mahasiswa (i) untuk memahami dan menjelaskan terkait konsep dasar tersebut. Dalam penjelasan lebih dalamnya yang dimaksud Locus Administrasi Publik merupakan kepentingan masyarakat (publik) dan sesegera memutuskan kebijakan publik jika terdapat masalah dalam masyarakat (urusan publik). Sedangkan Focus Administrasi Publik adalah terdiri dari organisasi dan manajemen. Selain itu juga yang dimaksud hakikat Ilmu administrasi merupakan hasil pemikiran dan penalaran manusia yang disusun berdasarkan dengan rasionalitas dan sistematika yang mengungkapkan kejelasan tentang objek forma.

Hukum administrasi Negara adalah seperangkat peraturan yang memungkinkan administrasi Negara menjalankan fungsinya, yang sekaligus juga melindungi warga terhadap sikap tindak administrasi Negara, dan melindungi administrasi Negara itu sendiri. Sumber-sumber hukum administrasi negara ini terdiri dari sumber hukum materiil dan sumber hukum formil.

Latihan

Sebagai bagian akhir dari penutup, disediakan soal-soal latihan bagi mahasiswa agar dikerjakan untuk mengetahui capaian belajar. Mahasiswa wajib mengerjakan latihan sebagai berikut :

1. Jelaskan apa yang dimaksud locus ilmu administrasi ?
2. Berikan contoh daripada locus ilmu administrasi publik ?

3. Jelaskan apa yang dimaksud dengan fokus ilmu administrasi serta sebutkan yang dimaksud dengan organisasi dan manajemen !
4. Jelaskan apa yang dimaksud dengan hakikat ilmu administrasi ?
5. Sebutkan 3 ciri-ciri ilmu administrasi sesuai dengan yang anda telah pelajari !
6. Jelaskan apa yang dimaksud dengan Hukum Administrasi Negara ?
7. Mengapa kita penting sekali untuk mempelajari tentang hukum administrasi negara ?
8. Sebutkan dan jelaskan sumber-sumber hukum administrasi negara ?
9. Jelaskan apa perbedaan antara hukum administrasi negara dengan hukum tata negara !
10. Menurut saudara bagaimana perkembangan hukum administrasi negara di Indonesia ini ?

2.7 Bahan Bacaan

Lembaga Administrasi Negara (LAN) RI. 2017. *Prospektif SANKRI 2025*. Jakarta: PKSANHAN.

Panji, Santosa. 2008. *Administrasi Publik. Teori dan Aplikasi Good Governance*. Bandung: PT Refika Aditama.

<https://www.kompas.com/skola/read/2021/08/18/154901669/administrasi-pengertian-tujuan-ciri-ciri-fungsi-dan-jenisnya>. Diakses pada 06 Agustsu 2022.

<https://www.cegunawan.net/2018/10/pengertian-dan-hakikat-administrasi.html>. Diakses pada 06 Agustsu 2022.

PERTEMUAN 3
KULIAH KETIGA
DASAR ILMU ADMINISTRASI PUBLIK

3.1 Pendahuluan

Pertemuan dalam pembelajaran Mata Kuliah ini mahasiswa diajak untuk mempelajari terkait dasar ilmu administrasi publik yang didalamnya untuk memahami definisi ilmu, definisi administrasi, definisi publik, definisi administrasi publik serta unsur-unsur administrasi publik sehingga dalam perkuliahan ketiga ini dapat menjadi suatu landasan bagi mahasiswa (i) untuk memahami bahan kajian pembelajaran pada pertemuan kuliah selanjutnya.

3.2 Capaian Pembelajaran

Setelah sama-sama mempelajari dan mendiskusikan materi yang telah diajarkan ini, para mahasiswa (i) tentunya memahami serta menguraikan secara jelas mengenai dasar dari definisi-definisi ilmu administrasi publik.

3.3 Indikator Capaian

Setelah sama-sama mempelajari dan mendiskusikan materi, mahasiswa mampu menjelaskan :

- a. Mampu menjelaskan definisi dasar dalam ilmu administrasi publik
- b. Mampu mendiskusikan secara lengkap dan jelas mengenai apa saja yang termasuk dalam definisi ilmu administrasi publik.

3.4 Pengajian Materi

Materi pembelajaran pertemuan ke 3 dalam mata kuliah Pengantar Administrasi Publik ini melingkupi :

- a. Definisi ilmu
- b. Definisi administrasi
- c. Definisi publik
- d. Definisi administrasi publik
- e. Unsur-unsur ilmu administrasi publik

3.2 Definisi Ilmu

Ilmu pengetahuan lahir untuk keperluan memenuhi kebutuhan segenap manusia, baik manusia sebagai individu maupun manusia sebagai anggota kelompok masyarakat. Sesungguhnya agak sulit dan tidak mudah untuk merumuskan pengertian ilmu dalam sebuah definisi yang dapat diterima oleh semua pihak karena cakupannya yang sangat luas. Beberapa pendapat dari para ahli tentang apa yang dimaksud dengan ilmu pengetahuan (Science) sebagaimana dikutip dalam Syafri (2012) :

- a. Van Poelje, ilmu adalah setiap kesatuan pengetahuan, yang dimana masing-masing bagian bergantung satu sama lain yang teratur secara pasti menurut asas-asas tertentu.
- b. The Liang Gie, ilmu adalah sekelompok pengetahuan yang teratur yang membahas suatu sasaran tertentu dengan pemusatan perhatian kepada satu atau segolongan masalah yang terdapat pada sasaran itu untuk memperoleh keterangan-keterangan yang mengandung kebenaran.
- c. George R. Terry, ilmu adalah sekelompok pengetahuan yang tersusun secara sistematis yang telah dikumpulkan dan diterima sebagai kephahaman terhadap kebenaran yang

bersifat umum mengenai gejala subyek atau obyek studi tertentu.

- d. Sondang P. Siagian, ilmu pengetahuan dapat didefinisikan sebagai suatu obyek ilmiah yang memiliki sekelompok prinsip, dalil, rumus yang telah melalui percobaan yang sistematis dan dilakukan berulang kali, telah teruji kebenarannya serta dapat diajarkan dan dipelajari.
- e. Sutrisno Hadi, ilmu pengetahuan sebenarnya tidak lain adalah kumpulan dari pengalaman-pengalaman dan pengetahuan-pengetahuan dari sejumlah orang yang dipadukan secara harmonis dalam suatu bangunan yang teratur.
- f. Soerjono Soekanto, secara singkat dapat dikatakan bahwa ilmu pengetahuan adalah pengetahuan yang tersusun sistematis dengan menggunakan kekuatan pemikiran. Pengetahuan tersebut selalu dapat diperiksa dan ditelaah (Dikendalikan) dengan kritis oleh orang lain yang mengetahuinya. Lebih jauh dikatakan bahwa perumusan tadi masih jauh dari sempurna, tetapi yang terpenting adalah perumusan tersebut telah mencakup beberapa unsur pokok atau elements pokok yang merupakan bagian-bagian yang tergabung dalam suatu kebulatan yaitu pengetahuan (Knowledge), tersusun secara sistematis, menggunakan pemikiran dan dapat dikendalikan secara kritis oleh orang lain ataupun oleh masyarakat umum.

3.3 Definisi Administrasi

Secara etimologi (Bahasa) kata administrasi berasal dari Bahasa Latin (Yunani) yang terdiri atas dua kata, yaitu “ad” dan “ministrare” yang memiliki arti “to serve” yang dalam bahasa Indonesia berarti melayani atau memenuhi. Dimock dan Dimock menjelaskan bahwa kata administrasi berasal dari kata “ad” dan “minister” yang berarti juga “to serve”. Jadi dapat dipahami bahwa yang dimaksud dengan administrasi adalah suatu proses pelayanan atau pengaturan. Permasalahan pokoknya ialah “siapa” yang harus “melayani” ? dan “siapa” yang harus “dilayani” ?, jawaban yang pasti, tidak lain dan tidak bukan adalah “manusia” itu sendiri. Dalam hal ini, manusia sebagai subyek untuk melayani dan manusia pulalah yang menjadi obyek untuk dilayani. Manusia yang harus menjaga keteraturan kehidupan sosialnya dan manusia itu sendiri yang juga harus memecahkan seluruh permasalahan kehidupan sosialnya. Jelasnya adalah manusia berperilaku melayani dan mengatur dirinya sendiri untuk eksistensi dan tujuan hidupnya, mulai dari tingkat individu sampai pada tingkat sosial umumnya (Pasolong, 2013).

Dari uraian diatas jelas terlihat yang menjadi bahan baku administrasi ialah manusia, karena manusia merupakan sumber lahirnya administrasi. Oleh karena itu, tujuan lahirnya administrasi adalah semata-mata untuk kepentingan manusia, khususnya berkaitan dengan keberadaannya sebagai makhluk sosial yang selalu ingin hidup bermasyarakat. Silalahi (2013) mengatakan administrasi adalah ilmu (Science) dan sekaligus sebagai seni (Art). Seorang administrator atau manajer disamping sebagai scientist, juga sekaligus sebagai artist. Science mengajarkan untuk mengetahui (To know), maka art berhubungan dengan kemampuan menerapkannya

dalam memecahkan suatu masalah (Problem solving). Itulah sebabnya seni sangat erat hubungannya dengan kepemimpinan (Leadership). Dalam hal ini, jika ingin dicapai hasil kerja secara efektif dan efisien, maka administrator atau manajer harus memiliki ilmu dan seni. Dalam menjalankan fungsi manajemen dalam rangka mencapai tujuan, sering terjadi perbedaan output yang dihasilkan, meskipun menggunakan sistem, teknik, metode dan fasilitas yang sama. Hal itu antara lain disebabkan oleh perbedaan tingkat ilmu dan seni administrasi yang dimiliki oleh pemimpin suatu organisasi. Dengan berkembangannya administrasi sebagai disiplin ilmu tidak berarti hilang sifat seninya, sehingga saat ini administrasi dikenal sebagai artistic science, karena penerapan seninya masih memegang peranan penting. Sejalan dengan hal itu, Kencana (2006) secara tegas mentolerir bila ada pendapat yang mengatakan bahwa ilmu administrasi adalah suatu seni, maksudnya adalah seni vokal yaitu kemampuan yang dimiliki oleh administrator untuk bagaimana menggerakkan orang lain, atau seni sastra yaitu kemampuan menciptakan, mengkarsakan dan merasakan surat-surat keputusan yang berpengaruh atau juga bagaimana kemampuan mendalangi bawahan serta mengatur lakon yang harus dimiliki oleh sang administrator sebagai manajer.

Siagian (2008) mendefinisikan administrasi sebagai keseluruhan proses kerja sama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Ada beberapa hal yang terkandung dalam definisi tersebut. Pertama, administrasi sebagai seni adalah suatu proses yang diketahui hanya permulaannya saja sedangkan akhirnya tidak diketahui, tegasnya administrasi sebagai seni merupakan suatu fenomena sosial. Kedua, administrasi mempunyai

unsur-unsur tertentu yaitu adanya dua orang atau lebih, adanya tujuan yang hendak dicapai, adanya pembagian kerja yang harus dilaksanakan serta adanya peralatan dan perlengkapan untuk melaksanakan tugas-tugas itu. Khusus golongan peralatan dan perlengkapan termasuk pula waktu, tempat, peralatan materi serta sarana yang lainnya. Ketiga, bahwa administrasi sebagai proses kerja sama bukan merupakan hal yang baru, karena ia telah muncul bersama-sama dengan lahirnya peradaban manusia. Pendapat lain disampaikan oleh Pasolong (2013), jadi administrasi ialah suatu fenomena sosial dan hidup subur didalam kehidupan sosial bermasyarakat. Di dalam tingkat kehidupan yang demikian, individu mempunyai peranan penting, karena sebenarnya publik adalah bentuk kehidupan antar individu dalam suatu sistem sosial. Oleh karena itu, setiap individu berfungsi sebagai sumber daya publik sekaligus sebagai sumber daya administrasi. Konsekuensinya adalah administrasi akan bertanggung jawab terhadap keberlangsungan hidup organisasi dengan segala kegiatan mulai dari merencanakan sampai pada evaluasi demi tujuan yang telah ditentukan sebelumnya secara efektif dan efisien.

Untuk lebih menambah pemahaman kita, berikut ini beberapa pendapat para ahli tentang apa sesungguhnya yang dimaksud dengan administrasi :

- a. Prajudi Atmosudirdjo dalam Kencana (2006) menjelaskan administrasi merupakan suatu fenomena sosial, suatu perwujudan tertentu di dalam masyarakat modern. Eksistensi dari pada administrasi ini berkaitan dengan organisasi, artinya administrasi itu terdapat di dalam suatu organisasi. Jadi barang siapa yang hendak mengetahui adanya administrasi dalam masyarakat, maka ia harus mencari terlebih dahulu suatu

- organisasi yang masih hidup, maka di situ pasti terdapat administrasi.
- b. Herbert A. Simon dalam Pasolong (2013) memberikan definisi administrasi sebagai kegiatan-kegiatan kelompok kerja sama untuk mencapai tujuan-tujuan bersama.
 - c. Leonard D. White dalam Kencana (2006) administrasi adalah suatu proses yang umum ada pada setiap usaha kelompok-kelompok, baik pemerintah maupun swasta, baik sipil maupun militer dan baik ukuran besar maupun kecil.
 - d. The Liang Gie dalam Kencana (2006) administrasi adalah segenap rangkaian kegiatan penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam kerja sama mencapai tujuan tertentu.

3.4 Definisi Publik

Secara etimologi, kata publik berasal dari Bahasa Inggris "*public*" yang berarti umum, masyarakat atau negara. Kencana (2006) menjelaskan bahwa kata publik dalam bahasa Indonesia diberi terjemahan sebagai kata "praja", hanya saja pada sejak zaman Belanda bahasa Sangsekerta tersebut sudah salah kaprah. Arti sebenarnya dari kata praja tersebut adalah rakyat, sehingga untuk pemerintah yang melayani keperluan seluruh rakyat diberi istilah "pamong praja" (Pelayan rakyat). Tetapi kemudian pemerintah yang seharusnya melayani rakyat tersebut malahan karena kekuasaan yang telah diberikan kepada mereka lalu menyalahgunakannya dengan memaksakan peraturan yang dibuat sendiri atau merekayasa sekelompok anggota elite (Baik legislatif maupun eksekutif) untuk membuat peraturan, sehingga kata praja kehilangan makna dan berubah menjadi raja. Beliau memberikan

definisi bahwa kata publik itu sendiri mempunyai arti sejumlah manusia yang memiliki kesamaan berfikir, kesamaan perasaan, kesamaan harapan, kesamaan sikap dan kesamaan tindakan yang benar dan baik, berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki.

Pendapat serupa juga disampaikan oleh Syafri (2012) istilah publik dapat diartikan sebagai umum, orang banyak, masyarakat dan negara. Akan tetapi secara sosiologi, istilah publik tidak dapat disamakan dengan masyarakat. Dalam sosiologi, masyarakat diartikan sebagai sistem hubungan sosial diantara manusia yang hidup dan tinggal secara bersama yang terikat dengan norma atau nilai-nilai yang disepakati bersama. Ditambahkan didalam pengertian publik sebenarnya terdapat unsur-unsur sebagai berikut :

- a. Adanya sejumlah manusia.
- b. Adanya kepentingan bersama yang mengikat mereka.
- c. Adanya perasaan bersatu karena ikatan kepentingan tersebut.

Syafri (2012) menambahkan bahwa dalam konteks organisasi, publik dapat digolongkan menjadi dua yaitu :

- a. Publik internal yakni publik dalam lingkungan suatu organisasi pemerintah ataupun perusahaan swasta. Misalnya dalam suatu perusahaan mulai dari penjaga malam sampai dengan presiden direktornya adalah publik internal perusahaan tersebut.
- b. Publik eksternal yaitu publik di luar organisasi pemerintah ataupun perusahaan swasta yang mempunyai kepentingan terhadap organisasi.

3.5 Definisi Administrasi Publik

Administrasi publik dapat di ibaratkan sebagai tali penghubung antara pemerintah dengan masyarakat (publik). Administrasi publik digunakan untuk lebih memahami hubungan tersebut dan dapat

meningkatkan responsibilitas sebuah kebijakan publik demi keefektifan dan keefesienan pelaksanaannya. Dalam pengembangan administrasi publik harus memperlihatkan faktor lingkungan yang dapat mempengaruhi keberhasilan atau eksistensi dari suatu bidang yang dikelolanya, faktor lingkungan sangat berpengaruh terhadap pengembangan administrasi publik, khususnya dari lingkungan luar.

Administrasi publik terdiri dari dua kata yaitu administrasi dan publik. Administrasi berasal dari bahasa Yunani yang terdiri dari dua kata yaitu *ad* yang artinya intensif dan *ministrare* yang artinya melayani (*to serve*). Dengan demikian, administrasi adalah membantu atau melayani dengan intensif. Sedangkan publik mengandung arti umum, Negara dan masyarakat atau orang banyak. Jefkins (2004) mendefinisikan publik sebagai sekelompok orang atau orang-orang yang berkomunikasi dengan suatu organisasi baik secara internal maupun eksternal. Selanjutnya, Ruslan (1997) menyatakan publik mempunyai konotasi sempit dan spesifik yang merupakan sekumpulan individu-individu yang terikat suatu ikatan solidaritas tertentu.

Beberapa pengertian administrasi publik menurut para ahli diajukan sebagai berikut :

- a. Administrasi publik adalah gungsi dari pembuatan keputusan, perencanaan, perumusan tujuan dan sasaran, penggalangan kerja sama dengan DPR dan organisasi-organisasi kemasyarakatan untuk memperoleh dukungan rakyat dan dana bagi program pemerintah, pemantapan dan perubahan organisasi, pengerahan dan pengawasan pegawai, kepemimpinan, komunikasi, pengendalian dan lain-lain. Yang

dijalankan oleh lembaga eksekutif dan lembaga-lembaga pemerintahan lainnya (Caiden, 1982).

- b. Administrasi publik adalah bentuk kerja sama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan publik secara efisien dan efektif (Pasolong, 2007).
- c. Administrasi publik adalah seluruh upaya penyelenggaraan pemerintah yang meliputi kegiatan manajemen pemerintah (perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan terhadap pembangunan) dengan sebuah mekanisme kerja serta dukungan sumber daya manusia (Ibrahim, 2007).
- d. Administrasi publik merupakan aktivitas melayani publik dan atau aktivitas pelayan publik dalam melaksanakan kebijakan yang diperoleh dari pihak lain (Hughes, 1994).
- e. Administrasi publik adalah suatu proses di mana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan dan mengimplementasikan dan mengelola keputusan dan kebijakan publik (Chandler dan Plano, 1988).

3.6 Unsur-unsur Administrasi Publik

Menurut The Liang Gie, ada 8 unsur administrasi, yaitu:

a. Organisasi

Pentingnya organisasi dalam administrasi publik ialah untuk mengelompokkan pekerjaan yang harus dilakukan setiap orang serta membagikannya kepada pihak yang terkait, termasuk dalam menetapkan wewenang serta tanggungjawabnya masing-masing. Sehingga bisa diartikan bahwa organisasi yang

dimaksud adalah kerjasama suatu kelompok guna mencapai tujuan yang telah ditentukan bersama.

b. Manajemen

Manajemen di sini berperan untuk menggerakkan orang-orang yang terkait dalam organisasi guna mengerjakan tugasnya masing-masing, hal ini sangat penting demi tercapainya tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Itulah mengapa kemampuan manajer sangat diuji untuk mengerahkan setiap orang yang ada sekaligus memanfaatkan segala fasilitas yang tersedia guna mencapai tujuan yang telah ditentukan sejak awal.

c. Komunikasi

Kegiatan ini bertujuan untuk mengatur penyampaian berita dari satu orang kepihak yang lain mengenai perkembangan kerjasama yang sedang dilakukan, dengan adanya komunikasi melalui suatu media yang dilakukan oleh pihak yang berkaitan, maka akan timbul timbal balik serta pengertian di antara semua pihak yang berguna untuk mencapai tujuan tertentu.

d. Kepegawaian

Disebut juga sebagai rangkaian kegiatan yang berkuat dalam penghimpunan, pencatatan, pengolahan, penggandaan, pengiriman, penyimpanan, pemeliharaan, penyusutan, dan pemusnahan suatu informasi dalam organisasi. Tujuannya adalah untuk memelihara potensi yang ada dalam diri manusia guna tercapainya tujuan tertentu.

e. Perbekalan

Perbekalan yang dimaksud di sini ialah kegiatan yang menyangkut soal sarana dan prasarana yang ada, bisa berupa kerjasama antar anggota organisasi dalam memproses

- pengadaan dan pemeliharaan peralatan yang dipakai hingga memilah-milah barang yang sekiranya tak terpakai.
- f. Keuangan
- Keuangan sangatlah penting guna mengatasi masalah-masalah yang berkaitan dengan pembiayaan, biaya yang dimaksud bisa berupa penataan maupun pengelolaan dalam perkatoran atau perusahaan.
- g. Ketatausahaan
- Adalah kegiatan dalam penyediaan layanan usaha kerjasama, baik itu berupa catatan keluar masuknya barang yang diperlukan, serta pengiriman dan penyimpanan fasilitas maupun informasi yang terkait.
- h. Hubungan Masyarakat
- Hubungan masyarakat yang dimaksud dalam administrasi publik ialah menjaga relasi yang terjalin antar pihak internal maupun eksternal, disebut juga sebagai *public relation* dimana kegiatan usaha kerjasama yang sedang dijalani harus bisa menciptakan hubungan yang baik antar setiap pihak yang terkait, tujuannya agar penyampaian keputusan yang telah ditetapkan bisa diterima secara sukarela.

3.7 Penutup

Resume

Pada penyajian materi definisi ilmu administrasi publik ini maka diharapkan para mahasiswa (i) untuk memahami dan menjelaskan serta mampu mendiskusikan terkait definisi-definisi tersebut. Dalam penjelasan lebih dalamnya yang dimaksud dengan ilmu adalah setiap kesatuan pengetahuan, yang dimana masing-masing bagian bergantung satu sama lain yang teratur secara pasti

menurut asas-asas tertentu. Sedangkan administrasi ialah manusia, karena manusia merupakan sumber lahirnya administrasi. Oleh karena itu, tujuan lahirnya administrasi adalah semata-mata untuk kepentingan manusia, khususnya berkaitan dengan keberadaannya sebagai makhluk sosial yang selalu ingin hidup bermasyarakat. Berikutnya yaitu yang dimaksud dengan publik dapat diartikan sebagai umum, orang banyak, masyarakat dan negara.

Administrasi publik adalah bentuk kerja sama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan publik secara efisien dan efektif. Sedangkan unsur-unsur administrasi publik yaitu ada delapan yang diantaranya organisasi, manajemen, komunikasi, kepegawaian, perbekalan, keuangan, tata usaha dan hubungan masyarakat.

Latihan

Sebagai bagian akhir dari penutup, disediakan soal-soal latihan bagi mahasiswa agar dikerjakan untuk mengetahui capaian belajar. Mahasiswa wajib mengerjakan latihan sebagai berikut :

1. Menurut anda apa yang dimaksud dengan ilmu ?
2. Apa yang dimaksud dengan administrasi ?
3. Mengapa administrasi disebut juga sebagai ilmu, coba jelaskan ?
4. Apa yang dimaksud dengan publik ?
5. Mengapa peran publik bukan hanya dimaksudkan dalam organisasi pemerintahan tetapi juga melingkupi peran keseluruhan baik swasta maupun masyarakat ?
6. Jelaskan apa yang dimaksud dengan administrasi publik menurut anda ?

7. Mengapa peran administrasi publik sangat penting dalam kehidupan bernegara saat ini ?
8. Sebutkan apa saja unsur-unsur administrasi publik ?
9. Menurut saudara manakah yang lebih penting dari 8 unsur administrasi publik tersebut ?
10. Mengapa saudara memilih 1 unsur itu yang lebih penting, coba jelaskan ?

3.8 Bahan Bacaan

Handayani, Soewarno. *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*. Jakarta : Gunung Agung, 1995.

Lembaga Administrasi Negara (LAN) RI. 2017. *Prospektif SANKRI 2025*. Jakarta: PKSANHAN.

Marliani, Lina. *Definisi Administrasi Dalam Berbagai Sudut Pandang*. Ciamis : Martadinata No.150.

Nuraini, andi dkk. 2020. *Bahan Ajar Pengantar Administrasi Publik*. Bandung: CV. Media Sains Indonesia.

Pasalong, Harbani. *Teori Administrasi Publik*. Bandung : Alfa Beta. 2014.

PERTEMUAN 4
KULIAH KEEMPAT
KONSEP PARADIGMA DAN PERKEMBANGAN PARADIGMA
DALAM ADMINISTRASI PUBLIK

4.1 Pendahuluan

Pertemuan dalam pembelajaran Mata Kuliah ini mahasiswa diajak untuk mempelajari terkait konsep paradigma serta apa saja perkembangan paradigma dalam administrasi publik sehingga dalam perkuliahan keempat ini dapat menjadi suatu landasan bagi mahasiswa (i) untuk memahami bahan kajian pembelajaran pada pertemuan kuliah selanjutnya.

4.2 Capaian Pembelajaran

Setelah memahami dan mendiskusikan materi kuliah ini, mahasiswa diharapkan mampu menjelaskan konsep paradigma administrasi publik serta juga mampu menjelaskan perkembangan paradigma administrasi publik .

4.3 Indikator Capaian

Setelah mempelajari dan mendiskusikan materi ini mahasiswa diharapkan mampu menjelaskan :

1. Konsep Paradigma
2. Perkembangan Paradigma Administrasi Publik

4.4. Penyajian Materi

Materi pembelajaran pertemuan ke 4 dalam mata kuliah Pengantar Administrasi Publik ini melingkupi :

1. Materi konsep paradigma
2. Materi perkembangan paradigma administrasi publik
3. Konsep Paradigma Menurut H. George Frederickson

4.2 Konsep Paradigma

Paradigma adalah merupakan pola pikir seseorang atau sekelompok orang, dalam hal ini tidak terlepas dari sifat ilmu pengetahuan itu sendiri yang sifatnya tidak nisbi, walaupun salah satu syaratnya harus dapat diterima secara universal, namun dalam kurun waktu tertentu tetap ada/memenuhi perubahan, termasuk juga ilmu –ilmu eksata. Namun ilmu-ilmu eksata biasanya lebih lama serta tidak terpengaruh oleh situasi serta kondisi dan secara umum relative lebih pasti dibandingkan dengan ilmu-ilmu sosial. Administrasi negara sebagai suatu ilmu, seperti juga ilmu-ilmu lainnya terus berkembang, perkembangan pemikirannya dapat dilihat dalam teori maupun paradigma, baik dalam model pemikiran, analisa, arah pemikiran serta metode yang digunakan.

Thoman S. Kuhn, menyatakan bahwa paradigma merupakan suatu cara pandang nilai-nilai, metode-metode, prinsip-prinsip dasar atau cara memecahkan suatu masalah yang dianut suatu masyarakat ilmiah pada suatu masa tertentu. Kalau kita ikuti rumusan administrasi negara maka akan diperoleh berbagai definisi. Seseorang mencoba untuk memberikan rumusan sedangkan yang lainnya akan mencoba memberikan rumusan yang sifatnya tandingan yang tidak kalah pentingnya. Sehingga menurut Nicholas Henry, dikatakan mengalami krisis definisi dalam administrasi

negara. Menurut beliau (Nicolas Henry), disarankan untuk memahami lebih jauh lewat paradigma. Dimana lewat paradigma akan diketahui ciri-ciri dari administrasi negara. Paradigma dalam administrasi sangat bermanfaat, karena dengan demikian seseorang akan mengetahui tempat dimana bidang ini dipahami. Administrasi negara telah dikaji serta dikembangkan sebagai suatu kajian akademis melalui lima paradigma yang saling tumpang tindih, yang mana tiap paradigma mempunyai ciri-ciri tertentu sesuai dengan locus serta focusnya. Locus menunjukkan tempat dari bidang studi tersebut. Sedangkan focusnya menunjukkan sasaran atau apa yang menjadi pusat perhatian dari bidang studi tersebut. Paradigma dalam administrasi negara menurut Robert T. Golembiewski, hanya dapat dimengerti dalam hubungannya dengan locus maupun focusnya sehingga definisi administrasi negara kalau dikembalikan pada istilah Golembiewski akan mudah difahami bahwa seseorang penulis akan masuk pada paradigma yang mana.

4.3 Perkembangan Paradigma Administrasi Publik

Paradigma I

Dalam paradigma ini dikenal dengan paradigma Dikotomi Politik Administrasi (1900 – 1926). Tonggak sejarah yang dipergunakan sebagai momentum dari fase paradigma ini adalah tulisan dari Frank J. Goodnow dan Leonad D. White, dalam bukunya *Politics and Administration*. Frank Goodnow berpendapat bahwa ada dua fungsi pokok pemerintahan yang berbeda, yakni fungsi politik dan fungsi administrasi. Fungsi politik akan melahirkan kebijaksanaan sebagai pencerminan kehendak negara sedangkan fungsi administrasi berhubungan dengan pelaksanaan dari kebijaksanaan tersebut. Perbedaan kedua fungsi tersebut

didasarkan atas adanya “pemisahan kekuasaan” (*separation of power*).

Pemisahan kekuasaan memberikan dasar perbedaan, badan legislative dengan ditambah kemampuan penafsiran dari badan yudikatif mengemukakan keinginan-keinginan negara sedangkan badan eksekutif mengimplemantasikan kebijaksanaan tersebut secara adil serta tidak memihak ke salah satu partai politik. Penekanan paradigma ini adalah pada locusnya yakni mempermasalahakan tempat dimana seharusnya administrasi negara berada. Secara tegas menurut pendapat dari Goodnow, administrasi negara seharusnya berada pada birokrasi pemerintahan (*the governments bureaucracy*). Walaupun badan legislative dan yudikatif mempunyai juga kegiatan administrasi dalam jumlah tertentu namun fungsi pokok dan tanggungjawabnya tetap menyampaikan keinginan-keinginan negara. Karena adanya perbedaan kedudukan ini, maka baik akademisi maupun praktisi sering memperdebatkan apa yang kemudian disebut sebagai dikotomi politik administrasi.

Paradigma II

Prinsip-prinsip Administrasi (1927 – 1937).

Dengan diterbitkannya karya dari “Wiloughby yang berjudul “*Principles of Public Administration*”, berkembang suatu anggapan bahwa prinsip-prinsip administrasi yang bersifat universal yang dapat ditemukan serta berlaku kapan dan dimana saja. Disini administrasi mencapai puncak reputasinya. Adapun tokoh-tokoh yang terkenal dalam hal ini adalah Marry Parker Follet, Henry Fayol, Luther Gullick, Lyndall Urwick yang terkenal dengan POSDCoRB dan lain sebagainya. Dalam periode ini administrasi negara lebih

menonjolkan Focus dari administrasi negara itu sendiri. Menurut prinsip ini sekali prinsip tetap prinsip, dan sekali administrasi tetap administrasi. Memang dalam kenyataannya prinsip administrasi terdapat baik pada organisasi industri, pemerintahan dan sebagainya, dengan tanpa amemandang aspek budaya, lingkungan, tujuan ataupun jenis organisasinya.

Paradigma III

Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik (1950 – sekarang).

Menjelang akhir tahun 30-an banyak muncul kritikan-kritikan yang tajam terhadap administrasi negara. Kritikan yang pertama menyangkut mengenai pandangan yang menyatakan bahwa politi dan administrasi dapat dipisahkan serta kritikan yang kedua yang menyatakan bahwa prinsip-prinsip administrasi yang bersifat universal. Menurut” Herbert Simon” kedua hal tersebut tidak benar.

Menurut beliau bahwa politik dan administrasi tidak dapat dipisahkan, demikian juga halnya dengan prinsip-prinsip administrasi yang bersifat universal. Dengan adanya kritikan-kritikan tersebut maka administrasi negara mundur kedalam disiplin induknya yaitu pada birokrasi pemerintahan (Ilmu Politik). Pada periode ini merupakan suatu upaya untuk membangun kembali hubungan konseptual antara administrasi negara dengan ilmu politik. Mulai tahun 1962 – 1967, dministrasi negara mulai kehilangan kaitannya dengan ilmu politik, dan para ahli ilmu politik kurang tertarik minatnya pada administrasi negara. Para sarjana administrasi negara merasa terabaikan sertatidak dianggap bagian dari ilmu politik dan bahkan dinomor uakan (warganegara kelas dua).

Paradigma IV

Administrasi Negara Sebagai Ilmu Administrasi (1956 – 1970).

Paradigma ini muncul sebagai reaksi atas paradigma yang ke tiga (3), dimana pada paradigma yang ke tiga, walaupun administrasi negara telah kembali ke disiplin iduknya yaitu ilmu politik, namun administrasi negara dianggap sebagai warga kelas dua dalam berbagai bidang ilmu politik, sehingga beberapa tokoh administrasi negara mulai mencari alternative lain. Paradigma ini terjadinya hampir bersamaan dengan paradigma yang ke tiga.

Istilah ilmu administrasi disini diartikan sebagai segala studi di dalam teori organisasi dan ilmu manajemen, dengan maksud dan tujuan untuk meningkatkan efisiensi serta efektivitas program-program secara lebih tepat. Disini focus lebih dipentingkan daripada locusnya. Adapun tokoh-tokoh terkenal pada periode ini adalah James March, Simon dan lain sebagainya. Teori organisasi dengan menggunakan bantuan dari ilmu jiwa sosial, administrasi niaga, administrasi negara dan sosiologi, mempelajari dan berusaha memahami tingkah laku organisasi, sedangkan ilmu manajemen mempercayakan bantuan pada statistic, computer, analisa sistem, ekonomi dan sebagainya. Sebagaimana pada paradigma 2, ilmu administrasi lebih banyak mengetengahkan focusnya, dan administrasi tetap administrasi dimanapun ia berada, begitu juga prinsip prinsipnya.

Pada tahun 1960-an munculah pengembangan orngalisasi sebagai bagian dari ilmu administrasi. hal itu dengan cepat dapat menarik perhatian para sarjana ilmu administrasi negara, akan tetapi kemudian muncul masalah yang berkaitan dengan masalah pemisahan antara “publik administration” dan “privat administration”. Disamping itu pengertian publik dalam publik administration pun

menjadi suatu perdebatan. Dengan adanya masalah tersebut paradigma 4 ini masih belum dapat mengatasi masalah “locus” administrasi negara. Dengan demikian administrasi negara masih perlu mencari paradigma baru, baik yang dapat mencakup locus maupun focusnya.

Paradigma V

Administrasi Negara sebagai Administrasi Negara (1970 – sekarang).

Walaupun belum menemukan kata sepakat mengenai locus maupun focus dari administrasi negara, menurut pemikiran Herbert Simon tentang perlunya dua aspek yang perlu dikembangkan dalam disiplin administrasi negara yakni : 1. Administrasi Negara yang lebih memusatkan perhatiannya pada pengembangan ilmu murni administrasi. 2. Satu kelompok yang lebih besar yang memusatkan perhatiannya pada penentuan kebijaksanaan publik.

Pada aspek yang pertama terlihat pada pengembangan teori-teori organisasi selama dua puluh tahun terakhir, yang mana teori tentang organisasi tersebut lebih mementingkan mengenai bagaimana serta mengapa organisasi tersebut bekerja, bagaimana dan mengapa anggota organisasi bertindak, mengapa dan bagaimana suatu keputusan itu dibuat. Sedangkan pada aspek yang kedua terdapat sedikit kemajuan yang telah dicapai dalam merencanakan locus administrasi negara yang sifatnya relevan untuk administrator negara, seperti misalnya mengenai rumusan kepentingan publik, urusan publik dan kebijaksanaan publik yang seharusnya dijadikan pegangan oleh para praktisi. Pada fase ini focus administrasi negara dalam bentuk “ilmu administrasi negara yang murni” ternyata belum ditemukan, tetapi pengembangan teori

organisasi sudah mantap dan ditambah lagi dengan adanya perkembangan baru dalam teknik-teknik terapan pada ilmu manajemen.

Perkembangan peradaban, pemikiran dan dinamika masyarakat berdampak pada perkembangan ilmu pengetahuan termasuk ilmu administrasi publik. Denhardt dan Denhardt 2003 dalam Sabaruddin 2015 membagi perkembangan ilmu administrasi Publik pada tiga paradigma besar, yaitu:

- a. Paradigma Administrasi Publik Klasik (*Old public Administration*)
1887-1987

Konsep *Old Public Administration* dalam perkembangannya menurut Denhardt dan Denhardt dalam Sabaruddin (2015) memunculkan konsep-konsep baru yaitu: Pertama, model rasional pandangan Herbert A Simon yang mengungkapkan bahwa preferensi individu dan kelompok seringkali berpengaruh pada berbagai urusan manusia. Organisasi pada dasarnya tidak berkenaan dengan standar tunggal efisiensi, tetapi juga dengan standar lainnya, konsep utama yang ditampilkan Simon adalah Rasionalitas. Kedua, *public choice* (pilihan public), pandangan ini didasarkan pada tiga asumsi kunci yaitu,

1. Teori ini memusatkan perhatian pada individu dengan asumsi bahwa pengambil keputusan perorangan adalah rasional, mementingkan diri sendiri dan berusaha memanfaatkan orang lain.
2. Teori ini memusatkan perhatian pada barang public sebagai output dari badan-badan public

3. Teori ini berdasarkan asumsi bahwa situasi keputusan berbeda akan menghasilkan pendekatan yang berbeda dalam penentuan pilihan.

Denhardt dan Denhardt 2003 menjelaskan pandangan *old public administration* yaitu:

1. Titik perhatian pemerintah adalah pada jasa pelayanan yang diberikan langsung oleh instansi yang berwenang
2. *Public policy* dan administrasi berkaitan dengan merancang dan melaksanakan kebijakan untuk mencapai tujuan politik
3. Administrasi public mempunyai peranan terbatas dalam pembuatan kebijakan dan lebih banyak dibebani dengan fungsi implementasi kebijakan public
4. Pemberian pelayanan public harus dilaksanakan oleh administrator yang bertanggung jawab kepada pejabat atau birokrat politik
5. Administrasi negara bertanggung jawab secara demokratis kepada pejabat politik.
6. Program public dilaksanakan melalui organisasi hirarkis, dengan manajer menjalankan puncak organisasi.
7. Peranan administrator public dirumuskan sebagai fungsi *planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting and budgeting.*

Berdasarkan pandangan tersebut maka perspektif Administrasi public klasik menempatkan organisasi tertutup sehingga keterlibatan masyarakat dan pemerintahan dinilai tidak penting.

- b. Paradigma *New Public Management* (Manajemen Publik Baru) 1990- 2000

Lahirnya konsep *new public management* (NPM) pada awal tahun 1990-an merupakan reaksi terhadap lemahnya birokrasi tradisional dalam paradigma administrasi public klasik.

Dernhardt dan Dernhardt dalam Sabaruddin (2015) menjelaskan perspektif *new public management* semua pimpinan/manajer didorong untuk menemukan cara baru dan inovatif untuk mencapai hasil maksimal atau melakukan privatisasi terhadap fungsi-fungsi pemerintahan.

NPM berkehendak meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan produktivitas sehingga kurang memperhatikan keadilan social. Nilai-nilai ekonomis (bisnis) yang dianut NPM seringkali bertentangan dengan demokrasi dan kepentingan public. Pengelolaan pelayanan public yang diserahkan kepada sector swasta pada satu sisi meningkatkan kinerja pelayanan public, namun cenderung dinikmati orang-orang yang memiliki kekuasaan dan kekayaan.

c. Paradigma *New Public Service* (Pelayanan Publik baru)

Menurut Dernhardt dan Dernhardt (dalam Sabaruddin 2015) perspektif NPS mengawali pandangannya dari pengakuan atas warga negara dan posisinya sangat penting bagi pemerintahan demokratis. Jati diri warga negara tidak hanya dipandang semata sebagai kepentingan pribadi namun juga melibatkan nilai, kepercayaan, dan kepedulian terhadap orang lain. Dalam pendekatan NPS, administrasi public tidak bisa dijalankan seperti perusahaan swasta seperti dikehendaki NPM karena administrasi Negara harus mampu menciptakan suasana demokratis dalam keseluruhan proses kebijakan public, yaitu dengan memperhatikan kepentingan dan nilai yang hidup dalam masyarakat. Pegawai pemerintah tidak melayani pelanggan tetapi memberikan pelayanan

untuk kepentingan demokrasi (Dernhardt dan dernhardt dalam Syafri 2012).

Sementara itu istilah *collaborative governance* merupakan cara pengelolaan pemerintahan yang melibatkan secara langsung *stakeholder* diluar negara, berorientasi consensus, dan musyawarah dalam proses pengambilan keputusan kolektif, yang bertujuan membuat atau melaksanakan kebijakan public serta program-program public (Ansell dan Hash 2007 dalam Syafri 2012).

Teori Administrasi menjelaskan upaya-upaya untuk mendefinisikan fungsi universal yang dilakukan oleh pimpinan dan asas-asas yang menyusun praktik kepemimpinan yang baik. Henry Fayol (1841-1925) menggunakan pendekatan atas manajemen administrasi, yaitu suatu pendekatan dari pimpinan atas sampai pada tingkat pimpinan terbawah. Fayol melahirkan tiga sumbangan besar bagi administrasi dan manajemen yaitu (1) aktivitas organisasi, (2) fungsi atau tugas pimpinan, (3) prinsip-prinsip administrasi atau manajemen. Selanjutnya Fayol mengemukakan prinsip-prinsip administrasi yaitu :

1. Pembagian pekerjaan, prinsip ini sama dengan pembagian tenaga kerja menurut Adam Smith, spesialisasi meningkatkan hasil yang membuat tenaga kerja lebih efisien.
2. Wewenang. Manajer harus memberi perintah, wewenang akan membuat mereka melakukan dengan baik
3. Disiplin. Tenaga kerja harus membantu dan melaksanakan aturan yang ditentukan oleh organisasi.
4. Kesatuan komando. Setiap tenagakerja menerima perintah hanya dari yang berkuasa.

5. Kesatuan arah. Beberapa kelompok aktivitas organisasi yang mempunyai tujuan yang sama dapat diperintah oleh seorang manajer menggunakan satu rencana.
6. Mengarahkan kepentingan individu untuk kepentingan umum.
7. Kepentingan setiap orang, pekerja atau kelompok pekerja tidak dapat diutamakan dari kepentingan organisasi secara keseluruhan.
8. Pemberian upah. Pekerja harus dibayar dengan upah yang jelas untuk pelayanan mereka.
9. Pemusatan. Berhubungan pada perbandingan yang mana mengurangi keterlibatan dalam pengambilan keputusan.
10. Rentang kendali. Garis wewenang dari manajemen puncak pada tingkatan di bawahnya merepresentasikan rantai skalar.
11. Tata tertib. Orang dan bahan-bahan dapat ditempatkan dalam hal yang tepat dan dalam waktu yang tepat.
12. Keadilan. Manajer dapat berbuat baik dan terbuka pada bawahannya.
13. Stabilitas pada jabatan personal, perputaran yang tinggi merupakan ketidakefisienan.
14. Inisiatif. Tenaga kerja yang menyertai untuk memulai dan membawa rencana akan menggunakan upaya pada tingkat tinggi.

Rasa persatuan. Kekuatan promosi tim akan tercipta dari keharmonisan dan kesalahan dalam organisasi.

Kelebihan dan Kelemahan OPA, NPM, DAN NPS

1. *Old Public Administration* (OPA)

a. Kelebihan OPA

- 1) Gaji dan tunjangan kerja
- 2) Kebijakan terpusat dan tujuan tunggal

- 3) Struktur tersusun secara hierarki
- b. Kelemahan OPA
- 1) Sesuatu yang diterjemahkan secara politis dan tercantum dalam aturan
 - 2) Diskresi kebijakan terbatas
 - 3) Sistem nya kaku
2. *New Public Management* (NPM)
- a. Kelebihan NPM
- 1) Mengadopsi nilai-nilai manajemen untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas kerja
 - 2) Mulai fleksibel karena sudah mulai menjalin kemitraan dengan sektor privat (swasta) /invisible hand.
- b. Kelemahan NPM
- 1) Berorientasi pada hasil bukan pada proses
 - 2) Masyarakat dianggap sebagai client sehingga berorientasi pada keuntungan (profit oriented)
3. *New Public Service* (NPS)
- a. Kelebihan NPS
- 1) Membangun koalisi dari agensi publik non-profit dan swasta
 - 2) Mengutamakan kepentingan masyarakat / publik
 - 3) Berlandaskan demokrasi
- b. Kelemahan NPS
- 1) NPS terlalu mensimplifikasikan peran pemerintah pada aspek pelayanan publik
 - 2) Prinsip-prinsip NPS masih terlalu abstrak dan perlu dikkonkritkan lagi.

Contoh praktik OPA, NPM, dan NPS

1. Old publik administration

Terdapat banyak pendukung pemikiran filsafat pada era ini seperti : Confusius, Plato, Aristoteles, Niccolo Machiavelli, dimana prinsip-prinsipnya adalah :

- a. Pelayanan publik harus memiliki moral yang baik
- b. Pihak yang memerintah dan anak buahnya harus memiliki hubungan paternalistik yang baik, dan memberi tauladan yang baik pada bawahannya.
- c. Menekankan pada loyalitas bawahan yang mampu membantu penguasa
- d. Pembatasan campur tangan pemerintah dalam urusan-urusan lokal dan pribadi
- e. Mengutamakan prosedur birokrasi formal dalam manajemen dan pelayanan publik
- f. Dikotomi antara politik dan administrasi
- g. Perlunya efisiensi dalam organisasi publik

Hanya dalam prakteknya bisa dikatakan masih berjalan di negara-negara berkembang yang menganut paham kerajaan (Brunai Darussalam, Arab Saudi, dll) dan juga termasuk di Indonesia dimana prinsip ini berlaku pada masa penjajahan Belanda, atau mungkin sampai saat ini.

2. New publik management

Penerapan new publik manajemen banyak diterapkan di negara-negara "anglo saxon" seperti Australia, Kanada, New Zealand, Inggris dan USA. Dimana di negara-negara tersebut sektor swasta memegang peran penting dalam pengelolaan masyarakat serta merupakan partner pemerintah dalam rangka work better dan cost less, seperti yang dilakukan di New Zealand : kegiatan-kegiatan

yang tidak bisa dilakukan oleh pemerintah secara efisien dan efektif oleh pemerintah ditangani oleh sektor swasta.

3. New public service

Penerapan new publik service di Indonesia contohnya dalam memberikan pelayanan kepada publik/ masyarakat. Seperti pelayanan yang diberikan oleh birokrat kepada masyarakat. Contohnya PTSP (pelayanan terpadu satu pintu) yang merupakan inovasi dari pemerintah untuk memberikan pelayanan yang efektif dan efisien kepada masyarakat. Orientasinya adalah pada pelayanan publik.

4.4 Konsep Paradigma Menurut H. George Frederickson

Adapun lima model konsep paradigma menurut H. George Frederickson yaitu sebagai berikut :

1. Model Birokrasi Klasik

Model birokrasi ini mempunyai dua komponen dasar, yang pertama adalah mempunyai struktur atau kerangka suatu organisasi, yang kedua adalah cara-cara yang digunakan untuk mengatur orang-orang dan pekerjaan dalam kerangka organisasi. Dalam model birokrasi klasik struktur dan manajemen mempunyai hubungan yang sangat erat, itu terlihat jelas dalam literatur tentang reorganisasi. Apabila manajemen atau produktivitas berada dalam kesulitan, pengambilan jalan kearah reorganisasi untuk merencanakan kembali mesin, untuk menetapkan kembali struktur, merupakan praktek birokrasi yang biasa.

Masalah yang bersangkutan paut dengan model birokrasi klasik adalah bahwa baik para praktisi maupun para sarjana telah mencoba ilmu terapan yang ketat tentang kerangka

organisasi atau tentang manajemen organisasi. Yang berarti masalah itu adalah menciptakan rancangan-rancangan yang cocok dengan sasaran-sasaran organisasi yang sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan para pekerja. Dan diinginkan oleh masyarakat.

Menyelenggarakan suatu fungsi publik sepenuh mungkin untuk sejumlah uang yang tersedia merupakan hal yang fundamental untuk setiap teori atau model dalam administrasi negara. Begitu pula penyelenggaraan program-program publik untuk jumlah uang yang sedikit mungkin adalah sama mendasar dengan pengertian tentang suatu administrasi negara yang efektif. Bahwasanya suatu organisasi harus serproduktif mungkin, yakni menyediakan kuantitas dan kualitas pelayanan yang menyamai kebutuhan-kebutuhan yang terungkap dari suatu persekutuan hidup (kolektivitas). Karena itu nilai-nilai efisiensi dan ekonomi adalah suatu bagian dari administrasi negara. Dengan demikian masalahnya bukan berhubungan dengan nilai-nilai yang digunakan untuk memaksimumkan dalam model-model birokrasi klasik. Masalahnya terletak pada cara yang dipandang bisa digunakan untuk mencapai efisiensi, ekonomi dan produktivitas.

2. Model Neobirokrasi

Model neobirokrasi merupakan salah satu produk era *behavioral* dalam ilmu social. Nilai-nilai yang hendak dimaksimumkan dalam model ini pada umumnya sama dengan nilai-nilai birokrasi, karena itu dinamakan "neobirokrasi". Dalam kebanyakan hal yang lain model-model itu berbeda. Model birokrasi menekankan struktur, pengendalian, dan prinsip-

prinsip administrasi dengan unit analisa yang biasanya berupa kelompok kerja, instansi, departemen, atau pemerintahan-pemerintahan keseluruhan. Nilai-nilai yang akan dicapai adalah efektivitas, afisiensi, atau ekonomi. Dalam model neobirokrasi, keputusan merupakan unit analisa yang lebih umum, dengan proses pembuatan keputusan menjadi fokus sentralnya. Pola pemikirannya bersipat "rasional" yakni keputusan-keputusan dibuat agar sebanyak mungkin mencapai tujuan tertentu. " Ilmu manajemen" yang modern, analisa sistem, dan penelitian operasi dibangun di atas karya-karya permulaan Herbert Simon, James March, dan Richard Cyert. Para teoritis ini memperkaya karya mereka dengan suatu pemahaman yang mendalam tentang pola-pola pengendalian organisasi yang formal maupun informal, batas-batas rasionalitas, dan semacamnya, tetapi versi-versi yang mendasar dari aliran neobirokrasi tetap tinggal dengan logika asli cara-tujuan yang berkembang dari positivisme logis. Kesamaan-kesamaan yang dekat antara analisis cara-tujuan dari model neobirokrasi dan dikotomi kebijakan-administrasi dari model birokrasi adalah jelas. Sasaran-sasaran penelitian operasi, analisa sistem, analisa kebijakan, dan ilmu-ilmu manajemen pada pokoknya sama dengan sasaran-sasaran para teorisi birokrasi. Akan tetapi karya mereka sangatlah rumit dan betul-betul membantu pencapaian efisiensi, ekonomi dan produktivitas.

Pendekatan-pendekatan moderen pada analisa kebijakan sangat memungkinkan para administrator atau akademisi untuk menilai akibat atau hasil operasi program-program publik dengan lebih efektif dari pada di masa lampau. Akan tetapi analisa-analisa yang modern dan pengukur-

pengukur produktivitas bisa mempunyai logika yang sama lemahnya dengan yang terjadi pada paradigma birokrasi klasik. Apabila memang keliru untuk beranggapan bahwa hirarki, sentralisasi, dan perintah manajerial akan mencapai efisiensi, ekonomi dan produktivitas, barangkali juga keliru untuk beranggapan bahwa analisa kebijakan akan mencapai tujuan-tujuan itu.

3. Model Institusi

Model intuisi adalah penjelmaan era behavioral, terutama dalam sosiologi dan ilmu politik. Versi yang permulaan dan secara empiris berharga dari model ini bisa didapatkan dalam studi-studi yang dihasilkan oleh Program Kasus Antar Universitas (*interuniversity case program*). Pada teoritis intuisi kurang berurusan dengan bagaimana merancang organisasi yang efisien efektif, dan produktif, namun lebih dengan bagaimana menganalisa dan memahami birokrasi-birokrasi yang ada. Sarjana-sarjana Administrasi Negara yang masuk kategori intuisi tampak agak kurang tertarik kepada bagaimana membuat pemerintahan yang lebih efisien, ekonomis, atau produktif dibanding dengan semata-mata menyelidiki betapa kompleksnya organisasi-organisasi berperilaku.

Analisa dan sintesa Frederic Mosher atas perilaku atau pengelompokan profesional birokrasi publik tertentu secara empiris maupun logis berharga. Analisa perbandingan Amitasi Etzioni tentang organisasi yang kompleks adalah sama lengkapnya seperti pengintegrasian ciri-ciri perilaku birokrasi. Apabila teori organisasi dan model intuisi sudah mulai berkembang dengan baik sebagai mana dikemukakan disini,

apakah landasan-landasan normatif yang menjadi sanad atau batang tubuh pengetahuan ini? Seperti biasa, sarjana-sarjana penganut aliran perilaku sekedar menghindari persoalan-persoalan normatif, menyatakan bahwa tugas mereka adalah menggambarkan organisasi, tidak menganjurkan resep-resep pemecahan. Namun ada aliran-aliran normatif yang kuat dalam model intuisi. Salah satu aliran ini bisa digolongkan sebagai aliran para sarjana yang menaruh perhatian besar dalam menganalisa birokrasi dan mengetahuinya sebagai sesuatu yang kuat, menolak perubahan, tampak diluar kendali legislatif atau eksekutif, cenderung mengucil atau mengunci rapat teknologinya dan menjamin sumber-sumber pendapatannya, dan cenderung berurusan dengan dirinya sendiri terutama kelangsungannya. Setelah pola perilaku ini dikenali, sarjana itu mengamati bahwa birokrasi itu buruk dan harus dipikirkan cara-cara untuk mengendalikannya.

Salah satu dari sedikit saja usaha terperinci untuk mempertahankan nilai-nilai model intuisi dilakukan oleh Charles Lindbloom yang mempersoalkan bahwa rasionalitas bukan hanya tidak mungkin, melainkan juga tidak patut diinginkan. Dalam karyanya, *The Intelligence of Democracy: Decision-Making through Mutual Adjustment*, dia mengemukakan bahwa birokrasi membuat keputusan-keputusan satu-demi satu, bahwa ini merupakan tawar-menawar dan kompromi-kompromi keputusan (sebenarnya tawar-menawar dan kompromi-kompromi dari para elit kelompok kepentingan), dan bahwa mereka menggerakkan pemerintahan secara sedikit demi sedikit ke arah sasaran-sasaran yang kabur. Hanya melalui pengambilan keputusan satu demi satu, keahlian dan

kecakapan birokrasi itu dapat diintegrasikan dengan kecenderungan-kecenderungan kebijakan dan bias-bias politik para pejabat yang terpilih.

4. Model Hubungan Kemanusiaan

Model hubungan kemanusiaan bagaimanapun juga merupakan suatu reaksi terhadap model-model birokrasi klasik dan model neobirokrasi. Penekanan atas pengendalian, struktur, efisiensi, ekonomi, dan rasionalitas dalam teori birokrasi sesungguhnya mengundang berkembangnya gerakan-gerakan kemanusiaan. Bila dilacak sampai kepada percobaan Hawthorn dan karya-karya Helton Mayo serta kolega-koleganya, gerakan hubungan kemanusiaan telah berkembang menjadi teori bangunan teori yang amat empiris dan betul-betul berdasar penelitian.

Penerapan model kemanusiaan pada pokoknya terwujud dalam dinamika kelompok, latihan kepekaan (*sensitiviti training*), dan pengembangan organisasi. Penekanan dalam gerakan-gerakan latihan ini jelas mengungkapkan nilai-nilai yang mendasari model hubungan kemanusiaan: partisipasi pekerja dan klien dalam pembuatan keputusan, pengurangan dalam diferensiasi status, pengurangan dalam persaingan antar perseorangan, dan penekanan pada keterbukaan, kejujuran, aktualisasi diri, dan kepuasan umum pekerja. Model-model birokrasi klasik dan neobirokrasi (dengan kemungkinan kekecualian para teoritis keputusan rasional) jelas merupakan pelukisan empiris yang jujur atas administrasi negara. Akan tetapi ada cukup pertanyaan mengenai dampak model hubungan kemanusiaan terhadap administrasi pemerintahan.

Penggambaran terbaik yang ada tentang pertentangan nilai antara model-model ini telah dilakukan oleh David K. Hart dan William Scott. Pertama-tama mereka menggambarkan kesamaan-keasamaan luar biasa antara teorisi politisi yang klasik Thomas Hobbes dan Frederick Taylor, bapak manajemen ilmiah:

- a. Hakikat manusia pada pokoknya jahat, malas dan lamban. Oleh karena itu harus dilakukan pengawasan supaya orang yang jahat tidak saling merusak satu sama lain.
- b. Sebaiknya, pengawasan-pengawasan ini terdesentralisir dan otokratis. Meskipun pengawasan otokratis atas masyarakat (Hobbes) atau organisasi (Taylor) mengakibatkan sedikit kehilangan kemerdekaan, namun mereka juga memberikan keuntungan-keuntungan material, efisiensi, dan prediktabilitas.

Scott dan Hart kemudian melukiskan kesamaan antara filsafat politik Jean Jacques Rousseau dan Douglas McGregor:

- a. Manusia dalam dirinya sendiri baik, sedangkan organisasi-organisasi atau pemerintah-pemerintah bisa jadi buruk.
- b. Manusia harus mengatasi lembaga-lembaga mereka dengan satu kesadaran baru, dengan pelepasan kekuatan emosional, dan dengan mengembangkan struktur-struktur baru yang memungkinkan keterbukaan, kejujuran dan intensitas-hubungan kerja.

- c. Struktur-struktur yang baru didasarkan atas suatu kaehendak umum atau suatu konsensus, dan mereka tidak bersetuju harus “dilihat” agar “bebas”.

5. Model Pilihan Publik

Versi modern dari ilmu ekonomi politik sekarang biasanya ditunjukkan sebagai “ ilmu ekonomi nonpasar” atau “pendekatan publik”. Perangkat pengetahuan ini kaya dengan tradisi dan keketaatan intelektual, tetapi agak miskin dengan bukti-bukti empiris. Sekalipun demikian para teoritis pilihan publik telah dan akan terus punya pengaruh penting terhadap administrasi negara Amerika. Dalam bukunya *The Intellectual Crisis in American Publik Administration* karya Vincent Ostrom, dia membandingkan sudut pandangan administrasi negara yang dikembangkan oleh Woodrow Willson, yang dia sebut teori birokrasi, dengan sudut pandangan para teoritis pilihan publik, yang dia sebut suatu “paradigma administrasi demokrasi”. Dalam penilaian Ostrom, sudut pandang Wilson merupakan suatu keberangkatan yang bersemangat dari sudut pandang Hamilton-Madison tentang hakekat pemerintah. Namun keduanya dapat dilacak lebih langsung pada filsafat politik Hobbes. Paradigma Willson, atau paradigma birokratis, mempunyai komponen-komponen berikut: akan senantiasa ada pusat kekuasaan yang dominan dalam setiap sistem pemerintahan. Lapangan politik menetapkan tugas untuk administrasi, tetapi lapangan administrasi terletak diluar lingkup yang wajar dari politik. Kesempurnaan dalam tatanan-tatanan hirarki dari kepegawaian negeri yang secara profesional terlatih memberikan kondisi-kondisi struktural yang perlu untuk administrasi yang “baik”, dan kesempurnaan administrasi yang

“baik” sebagaimana dinyatakan merupakan suatu kondisi yang perlu untuk modernitas dalam peradaban manusia dan untuk kemajuan kesejahteraan manusia.

Penyediaan barang-barang dan pelayanan-pelayanan publik bergantung kepada keputusan-keputusan yang diambil oleh kelompok-kelompok pengambilan keputusan yang berbeda-beda, dan kelayakan politik masing-masing usaha kolektif tergantung pada serangkaian keputusan yang menguntungkan dalam semua struktur keputusan pokok sepanjang waktu. Administrasi negara berada dalam ruang lingkup politik. Serangkaian aturan yang berbeda-beda dapat digunakan untuk menyediakan berbagai macam barang dan jasa kemasyarakatan. Organisasi-organisasi semacam itu bisa di koordinasikan melalui aturan multiorganisasional, termasuk perniagaan dan pengontrakan dengan keuntungan timbal balik, persaingan ketat, pengadilan, dan kekuasaan untuk memerintah dalam hirarki-hirarki yang terbatas.

Keseluruhan paradigma administrasi Negara berangkat dari dan bermuara pada peranannya selaku “abdi seluruh masyarakat.” Dengan demikian jelas bahwa dalam menyelenggaraan fungsinya, baik yang bersifat pengaturan maupun pelayanan, administrasi Negara perlu mengupayakan agar ciri ideal ini dimilikinya.

4.5 Penutup

Resume

Pada penyajian materi definisi ilmu administrasi publik ini maka diharapkan para mahasiswa (i) untuk memahami dan

menjelaskan serta mampu mendiskusikan terkait konsep paradigma serta perkembangan paradigma administrasi publik.

Dalam perkembangannya pergeseran paradigma dalam perkembangan ilmu administrasi publik menjadi pertanda bahwa ilmu bersangkutan sedang memperkaya diri dengan substansi kajiannya baik secara intensif maupun secara ekstensif. Secara intensif, pengembangan teori-teori baru didalam lingkup administrasi publik guna mendukung tetap eksisnya sebuah paradigma atau kemudian menggeser paradigma yang ada ke paradigma baru. Secara ekstensif, sebuah ilmu publik senantiasa mengadopsi teori-teori disiplin ilmu lain guna menjelaskan fenomena yang terjadi dalam lingkup administrasi negara seperti sosiologi, antropologi, ilmu politik, psikologi sosial, ilmu hukum, dan lain sebagainya. Upaya ekstensif ini bukannya sebagai pertanda ilmu administrasi negara tidak memiliki teori dan para pakar di bidang ilmu ini tidak memiliki kemampuan untuk mengembangkan sebuah teori, tetapi karena ilmu administrasi negara adalah sebuah ilmu lintas disiplin yang digunakan untuk kepentingan publik/sebuah negara.

Latihan

Sebagai bagian akhir dari penutup, disediakan soal-soal latihan bagi mahasiswa agar dikerjakan untuk mengetahui capaian belajar. Mahasiswa wajib mengerjakan latihan sebagai berikut :

1. Jelaskan apa yang dimaksud dengan konsep paradigma ?
2. Sebutkan dan jelaskan secara singkat 5 perkembangan paradigma administrasi publik ?
3. Jelaskan perkembangan Paradigma Administrasi Publik zaman Klasik ?

4. Apa keunggulan dan kelemahan paradigma *New Public Management* (NPM) ?
5. Dari 3 perkembangan paradigma yang sudah dipelajari manakah menurut saudara paradigma yang paling bagus untuk diterapkan !
6. Menurut saudara Sistem pemerintahan Negara Indonesia saat ini menganut paradigma apa, coba jelaskan ?
7. Jelaskan Contoh praktik Paradigma OPA dari yang sudah saudara pelajari !
8. Pengelolaan pelayanan public yang diserahkan kepada sector swasta pada satu sisi meningkatkan kinerja pelayanan public, namun cenderung dinikmati orang-orang yang memiliki kekuasaan dan kekayaan. Pernyataan berikut merupakan konsep paradigma dari ?
9. Sebutkan Konsep Paradigma Menurut H. George Frederickson ?
10. Jelaskan konsep paradigma Model Hubungan Kemanusiaan ?

4.6 Bahan Bacaan

Lembaga Administrasi Negara (LAN) RI. 2010. *Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia* (SANKRI). Jakarta: Gunung Agung.

Suardita I Ketut. 2016. *Ilmu Administrasi Negara*. Denpasar : Universitas Udaya.

<https://journal3.uinalauddin.ac.id/index.php/jpp/article/download/2750/2594>. Diakses pada 06 Agustus 2022.

PERTEMUAN 5
KULIAH KELIMA
KONSEP PENDEKATAN-PENDEKATAN DALAM
ADMINISTRASI PUBLIK

5.1 Pendahuluan

Pertemuan dalam pembelajaran Mata Kuliah ini mahasiswa diajak untuk mempelajari terkait konsep pendekatan-pendekatan dalam administrasi publik sehingga dalam perkuliahan kelima ini dapat menjadi suatu landasan bagi mahasiswa (i) untuk memahami bahan kajian pembelajaran pada pertemuan kuliah selanjutnya.

5.2 Capaian Pembelajaran

Setelah memahami dan mendiskusikan materi kuliah ini, mahasiswa diharapkan mampu menjelaskan konsep pendekatan-pendekatan dalam administrasi publik dari beberapa para ahli.

5.3 Indikator Capaian

Setelah mempelajari dan mendiskusikan materi ini mahasiswa diharapkan mampu menjelaskan :

1. Pendekatan Administrasi Publik

5.4. Penyajian Materi

Materi pembelajaran pertemuan ke 5 dalam mata kuliah Pengantar Administrasi Publik ini melingkupi :

1. Konsep Pendekatan-Pendekatan Dalam Administrasi Publik menurut : Presthus, Thomas J. Davy dan Davy, C.L Sharma

5.2 Pendekatan Administrasi Publik

Pendekatan dalam perspektif orthodox merupakan pendekatan yang berkembang pada masa awal perkembangan studi administrasi public. Dari berbagai pendekatan, akan terlihat aneka pusat perhatian, asumsi atau nilai dasar dan teori dasar yang sangat beragam serta menunjukkan adanya perubahan yang terus menerus terjadi untuk membangun teori baru yang lebih valid dan relevan.

Menurut Robert H. Simmons and Eugene P.Dvorin (1977), pendekatan dalam administrasi public terbagi menjadi :

1. Pendekatan Hukum (The Legal Approach).

Pendekatan ini menekankan paham legalistic atau hukum dari suatu proses administrasi public. Pendekatan ini mendasarkan diri pada asumsi bahwa kewenangan yang legal adalah kewenangan yang efektif. Sebagai sumber hukum utama dalam sistem pemerintahan, ini merupakan konsekuensi dari peranan penting yang ada dalam aturan tertulis. yang menjadi fokus dari pendekatan ini adalah sesuatu yang berkaitan dengan penilaian legitimasi dari suatu tindakan yang dilakukan oleh setiap lembaga atau pejabat administrasi public. Dalam memahami proses administrasi public, pendekatan hukum tidak sekedar memusatkan perhatian pada cabang eksekutif melainkan juga pada kedua cabang lainnya yaitu legislative dan yudikatif. Pendekatan hukum cenderung memandang sempit terhadap proses administrasi public. Pedoman hukum seringkali melemahkan kegiatan administrasi. Selain itu peraturan yang menonjol secara berlebihan sebagai pedoman dalam membentuk kekuasaan administrative seringkali gagal memberikan standar yang

positif.

2. Pendekatan Sejarah (The Historical Approach)

Pendekatan sejarah berusaha memahami perkembangan sistem administrasi public dalam konteks masa tertentu. Pendekatan ini didasarkan pada asumsi bahwa kejadian masa lalu dan sekarang akan selalu saling berkaitan dalam berbagai cara dan pola yang banyak. Administrasi yang terbentuk melalui sejarah akan membantuk administrasi pada masa yang akan datang dan selanjutnya, serta akan menjadi sejarah lagi.

3. Pendekatan Bagan Organisasi (The Organization Chart Approach)

Pendekatan bagan organisasi didasarkan diri pada keyakinan bahwa karakteristik dan hubungan-hubungan pokok dalam struktur administrasi dapat digambarkan. Pendekatan ini memandang bahwa kewenangan pada hakikatnya bersifat legal. Artinya, kewenangan dalam semua jenjang dan hhubungannya satu sama lain mempunyai sanksi hukum dan memiliki nilai keabsahan.

4. Pendekatan Perbandingan (The Comparative Approach)

Pendekatan ini didasarkan diri pada asumsi adanya prinsip administrasi yang bersifat universal. Ada dua tujuan dan manfaat yang ingin dicapai, pertama, yang berorientasi pada kepentingan teoritik atau pengembangan ilmu. Kedua, berorientasi pada kepentingan praktis pembangunan. Pendekatan perbandingan ini memandang lingkungan keseluruhan sebagai sesuatu yang sangat penting dalam membentuk proses dan nilai administrasi.

Menurut Presthus pendekatan dalam administrasi public terbagi menjadi empat, yaitu

1. Pendekatan institusional (*the institutional approach*), Merupakan pendekatan yang menekankan pada kelembagaan dan organisasi ke- pemerintahan. Jantung utama pendekatan ini terletak pada studi mengenai struktur, fungsi, hukum dan regulasi dari lembaga eksekutif, legislatif maupun yudikatif.
2. Pendekatan struktural (*the struktural approach*), Pendekatan struktural pada ilmu administrasi publik merupakan istilah yang diadaptasi dari ilmu sosiologi dan anthropologi yang menginterpretasikan sosial kemasyarakatan sebagai sebuah struktur dengan bagian yang saling berhubungan. Pendekatan ini menjelaskan mengenai mekanisme untuk memahami proses-proses sosial dan struktur di dalamnya. Berdasarkan konsep pendekatan struktur, lembaga pemerintah merupakan contoh nyata dari struktur sosial dengan aturan; sebuah struktur dapat menjalankan berbagai fungsi dan vice versa (sebuah fungsi dapat dijalankan oleh berbagai struktur)
3. Pendekatan perilaku (*the behavioral approach*), Pendekatan ini menekankan bahwasannya aktivitas administrasi tidak dapat terlepas dari studi mengenai behaviourism yang meneliti perilaku individu dan kesadaran perilaku kolektif manusia serta dampaknya dalam ruang lingkup administrasi publik ; dan

4. Pendekatan pasca-perilaku (*the post-behavioral approach*), Merupakan produk lanjutan daripada Pendekatan Perilaku aka pendekatan yang muncul untuk menentang Pendekatan Perilaku yang 'cacat' dalam penerapannya. Walau lebih condong ke political science, pendekatan ini berkaitan erat dengan ilmu administrasi publik/negara utamanya dalam penerapan nilai-nilai administrasi yang dianut. Pendekatan post- behavioural menekankan pada tindakan untuk menyelesaikan masalah dalam konteks masa depan dan saat ini. Pendekatan ini lebih praktikal daripada Pendekatan Perilaku.

Bagi Thomas J. Davy berbagai pendekatan yang dipergunakan dalam administrasi publik tidak secara otomatis menunjukkan adanya pembagian waktu secara kronologis. Sebaliknya, Davy hendak menekankan bahwa setiap pendekatan mempunyai aksentuasi sendiri-sendiri, yang dalam perkembangan selanjutnya cenderung terjadi pembauran di antara empat pendekatan berikut:

1. Pendekatan manajerial, menekankan suatu metode saintifik dalam pembangunan/pengembangan pengetahuan. Dalam prakteknya, pembahasan administrasi public sebagai suatu ilmu pengetahuan telah memajukan suatu upaya pengembangan generalisasi tentang perilaku administrasi;
2. Pendekatan psikologis, pendekatan yang menggunakan acra pandang ilmu psikologi, yakni pendekatan yang melihat kajian pada jiwa manusia. Pendekatan psikologis dalam kajian agama merupakan pendekatan yang bertujuan untuk melihat keadaan jiwa pribadi-pribadi yang beragama;

3. Pendekatan politis menyatakan bahwa “Penetapan doktrin organisasi (ortodoksi), dengan penekanan pada mekanika struktural, kurangnya pemahaman dalam sistem konstitusi, perilaku institusional, dan taktis dan strategi menggunakan struktur organisasi sebagai instrumen politik, posisi dan kekuasaan; dan
4. Pendekatan sosiologis, pendekatan atau suatu metode yang pembahasannya atas suatu objek yang dilandaskan pada masyarakat yang ada pada pembahasan tersebut. Berdasarkan perkembangan ilmu pengetahuan kontemporer, ilmu ini digunakan sebagai salah satu metode dalam rangka memahami dan mengkaji agama.

Menurut C.L. Sharma (dalam Sukidin dan Damai Darmadi, 2011) ada 6 pendekatan administrasi negara, yakni: proses administrasi, empirik, perilaku manusia, sistem sosial, matematik, dan teori keputusan.

1. Mazhab Proses Administrasi

Administrasi dipandang sebagai suatu proses kerja yang digunakan untuk mencapai tujuan-tujuan usaha. Proses kerja yang dimaksud adalah segala aktivitas manusia dalam upaya pemanfaatan berbagai sumber daya baik manusia maupun materi dengan tujuan untuk hasil-hasil yang diharapkan dan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan. Mazhab proses administrasi kadangkala dicernaskan sebagai pendekatan operasional karena secara esensial keberadaannya berusaha untuk menganalisis segudang aktivitas administrator dalam kerangka mengidentifikasi fungsi-fungsi dasar administrasi, dan secara

deduktif menemukan prinsip-prinsip dasar akan fungsi-fungsi tersebut. Sehingga mazhab ini diharapkan akan membawa perbaikan dalam praktekpraktek administrasi.

2. Mazhab Empiris

Melalui mazhab empiris, dimaksudkan untuk mengembangkan teori administrasi. Mazhab ini dikenal sebagai pendekatan pengalaman yang bertumpu pada studi kasus dan perbandingan. Sehingga mazhab ini berfokus pada berbagai pengalaman praktek administrasi sehingga dapat menjelaskan fenomena administrasi.

3. Mazhab Perilaku Manusia

Manusia adalah penggerak utama aktivitas yang diorganisasikan dengan memahami perilaku manusia melalui behavioral science khususnya psikologi. Asumsi mazhab ini adalah usaha individu/ kelompok untuk mencapai tujuan organisasi dapat dicapai jika prinsip-prinsip psikologi diterapkan. Mazhab perilaku manusia mengakui bahwa perilaku manusia dipandang sebagai faktor identik, di sisi lain perilaku manusia juga dipandang sebagai elemen esensial administrasi.

4. Mazhab Sistem Sosial

Sistem sosial yang dimaksudkan di sini adalah sistem dari jaringanhubungan kultural, dimana manusia dan lingkungannya dipengaruhi olehbatas-batas biologis, fisik, dan sosial yang dapat diatasi dengan kerjasama. Mazhab ini telah memberikan sumbangan untuk menciptakan efektivitas administrasi karena berusaha mengidentifikasi berbagai kelompok sosial, menemukan hubungan kultural, dan mengintegrasikannya ke dalam satu sistem sosial.

5. Mazhab Matematik

Matematik disini dimaksudkan sebagai proses logis yang digunakan untuk meramalkan hasil dengan menerapkan proses dan model-model matematik. Kontribusi penting dari mazhab ini adalah di bidang administrasi industri, dengan penerapan operation research dan linear programming. Manfaat mazhab ini adalah berpikir teratur, penentuan masalah secara tepat, perhatiannya pada keterukuran hasil, mampu menangani masalah kompleks secara mudah, dan berhasil dalam mengurangi subjektivitas administrasi. Mazhab ini paling banyak diterapkan pada aspek fisik dari administrasi.

6. Mazhab Teori Keputusan

Mazhab ini beranggapan bahwa pembuat keputusan sebagai fungsi nyata administrasi. Teori keputusan ini semata-mata hendak melakukan evaluasi terhadap berbagai alternatif dalam memilih tindakan dan aktivitas organisasi. Oleh karena itu, mazhab ini dianggap juga fungsi vital dari dan dalam setiap organisasi dan menjadi karakteristik administrasi.

5.3 Penutup

Resume

Pada penyajian materi definisi ilmu administrasi publik ini maka diharapkan para mahasiswa (i) untuk memahami dan menjelaskan serta mampu mendiskusikan terkait pendekatan-pendekatan dalam administrasi publik. Ada banyak pendapat yang sama maupun berbeda dari para ahli mengenai konsep pendekatan dalam administrasi publik. Menurut Robert H. Simmons and Eugene P.Dvorin pendekatan dalam administrasi terbagi menjadi empat yakni, pendekatan hukum; pendekatan sejarah; pendekatan bagan organisasi; pendekatan perbandingan. Menurut Presthus pendekatan dalam administrasi public terbagi menjadi empat, yaitu pendekatan institusional; pendekatan structural; pendekatan perilaku; pendekatan pasca-perilaku. Menurut Thomas J. Davy pendekatan dalam administrasi yaitu pendekatan manajerial; pendekatan psikologis; pendekatan politis; pendekatan sosiologis. Menurut C.L. Sharma pendekatan administrasi ada enam yaitu pendekatan proses administrasi, pendekatan empiris, pendekatan perilaku manusia, pendekatan sistem social, pendekatan matematik, pendekatan teorikeputusan.

Latihan

Sebagai bagian akhir dari penutup, disediakan soal-soal latihan bagi mahasiswa agar dikerjakan untuk mengetahui capaian belajar. Mahasiswa wajib mengerjakan latihan sebagai berikut :

1. Berikan contoh kasus yang mungkin terjadi akibat dampak negatif dari pendekatan hukum!
2. Mengapa pendekatan perbandingan memandang lingkungan keseluruhan sebagai sesuatu yang sangat penting?
3. Dalam pendapat yang dikemukakan oleh Thomas J Davy, pendekatan politis adalah hal yang paling menarik, mengapa demikian?
4. Bagaimana menjadi administrator yang ideal dengan adanya pendekatan di administrasi public?
5. Bagaimana contoh pendekatan manajerial dalam administrasi publik?
6. Apa peran pendekatan dalam administrasi publik?
7. Apa yang dimaksud dengan pendekatan behavioral?
8. Oleh siapa pendekatan empiris dikemukakan? Dan apa maksudnya?
9. Ada berapa pendekatan yang dikemukakan oleh Thomas J. Davy?
10. Apa perbedaan pendekatan perilaku dan pendekatan pasca-perilaku?

5.4 Bahan Bacaan

- Juharni, M. S. (2015). *PENGANTAR ILMU ADMINISTRASI NEGARA* (Vol. 1). SAH MEDIA.
- Lembaga Administrasi Negara (LAN) RI. 2010. *Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (SANKRI)*. Jakarta : Gunung Agung.
- Mindarti, L. I. (2016). *Aneka pendekatan dan teori dasar administrasi publik*. Universitas Brawijaya Press.
- Sabaruddin, A. (2015). *Manajemen Kolaborasi dalam Pelayanan Publik: teori, konsep dan aplikasi*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Santosa, D. P. (2020). *Penataan Ruang Melalui Pendekatan Administrasi Publik*. Inteligencia Media (Kelompok Penerbit Intrans Publishing).
- Subarsono, A. G. (2012). *Analisis kebijakan publik: konsep, teori dan aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sururi, A. (2017). *Inovasi Kebijakan dalam Perspektif Administrasi Publik Menuju Terwujudnya Good Public Policy Governance*. Serang: Universitas Serang Raya.

PERTEMUAN 6
KULIAH KEENAM
PENDEKATAN KLASIK DAN MODERN DALAM
ADMINISTRASI PUBLIK

6.1 Pendahuluan

Pertemuan dalam pembelajaran Mata Kuliah ini mahasiswa diajak untuk mempelajari terkait pendekatan klasik dan modern dalam administrasi publik sehingga dalam perkuliahan kelima ini dapat menjadi suatu landasan bagi mahasiswa (i) untuk memahami bahan kajian pembelajaran pada pertemuan kuliah selanjutnya.

6.2 Capaian Pembelajaran

Setelah memahami dan mendiskusikan materi kuliah ini, mahasiswa diharapkan mampu menjelaskan apa saja yang termasuk pendekatan klasik dan modern dalam administrasi publik.

6.3 Indikator Capaian

Setelah mempelajari dan mendiskusikan materi ini mahasiswa diharapkan mampu menjelaskan :

1. Pendekatan Klasik
2. Pendekatan Modern

6.4. Penyajian Materi

Materi pembelajaran pertemuan ke 6 dalam mata kuliah Pengantar Administrasi Publik ini melingkupi :

1. Pengertian pendekatan administrasi publik
2. Pendekatan klasik dalam administrasi publik
3. Pendekatan modern dalam administrasi publik
4. Perbedaan pendekatan klasik dan modern

6.2 Pengertian Pendekatan Administrasi Publik

Perbandingan administrasi publik terususun dari tiga konsep yang sangat bermakna yaitu kata “perbandingan”, “administrasi” dan “publik”. Perbandingan artinya melakukan penilaian terhadap dua hal yang sama terhadap obek tertentu. Kata “perbandingan” dapat diartikan pula sebagai istilah menyamakan dan membedakan dua objek atau lebih. Misalnya membandingkan objek kajian administrasi public dengan administrasi perkantoran. Keduanya merupakan bagia dari ilmu administrasi, yang secara defnitif memiliki arti yang sama, tetapi objeknya berbeda. Jika yang pertama objeknya adalah public, sedangkan yang kedua objeknya perkantoran. Konsep administrasi dapat diartikan sebagai suatu proses pengorganisasian tugas-tugas dan kegiatan dari berbagai tingkatan dan jenis pekerjaan secara sistematis dalam organisasi.

6.3 Pendekatan Klasik dalam Administrasi Publik

Pendekatan klasik merupakan studi-studi format awal tentang manajemen, yang berfokus pada rasionalitas dan menjadikan organisasi dan pekerja berfungsi seefisien mungkin, dimana pengkajian formal manajemen baru dimulai pada awal abad ke-20 atau yang disebut pendekatan klasik. Teori Klasik atau Pendekatan klasik atau structural berasal dari dua teori. Pertama, teori saintifik manajemen yang dikembangkan oleh W. Tylor 1911 yang menekankan pada pembagian pekerjaan untuk mendapatkan hasil maksimal dengan bahasa seefisien mungkin. Sejalan dengan prinsip Tylor ini Hendy Fayol (1919) mengembangkan teori yang semakin luas dimana menekankan pada spesialisasi pekerjaan, otoritas, control, dan pendelegasian tanggung jawab. Kedua, berasal dari teori birokrasi yang dikembangkan oleh Max Weber 1947 yang menekankan pada pentingnya bentuk struktur hierarki yang efektif bagi organisasi.

Organisasi secara umum digambarkan oleh para teoritis klasik sebagai sangat tersentralisasi, dan tugas-tugasnya terspesialisasi. Para teoritis klasik menekankan pentingnya rantai perintah dan penggunaan disiplin, aturan dan supervise ketat untuk mengubah organisasi-organisasi agar beroperasi lebih efisien. Organisasi merupakan struktur hubungan, kekuasaan-kekuasaan, tujuan-tujuan, peran-peranan, kegiatan-kegiatan, komunikasi dan faktor-faktor lain apabila orang bekerjasama. Teori organisasi klasik memiliki asumsi bahwa organisasi selalu memiliki susunan yang rasional dan logis, baik secara ekonomis maupun pencapaian efisiensi.

Teori organisasi klasik memusatkan perhatiannya pada penciptaan suatu himpunan teknik-teknik yang rasional, yang diperlukan dalam mengembangkan baik struktur maupun proses dan juga mengarahkan suatu bentuk koordinasi yang mampu mengintegrasikan hubungan-hubungan antara bagian dari suatu organisasi. Teori klasik sangat meyakini bahwa jika teknik dan pendekatan yang rasional dapat diwujudkan maka organisasi akan dapat berjalan dengan lebih baik dalam pencapaian tujuan. Pusat perhatian utama bagi para pemikiran teori klasik ini adalah organisasi yang bergerak dalam bidang bisnis. Hal ini dapat dipahami karena organisasi yang bergerak dalam bidang bisnis itu, selain mudah dipelajari juga mengharuskan adanya proses dan struktur yang rasional untuk mencapai efisiensi. Suatu ciri yang selalu terlekat pada organisasi yang bergerak dalam bidang bisnis. Meskipun demikian, pada perkembangannya kemudian lingkupnya meluas pada semua tipe organisasi, tetapi tetap dengan esensi yang sama, yaitu menekankan segi rasionalitas dalam pelaksanaan kegiatan organisasi.

Adapun beberapa Aliran Teori Klasik yaitu:

- a. Teori Birokrasi dikembangkan dari ilmu sosiologi.
- b. Teori Administrasi langsung dari praktek manajemen memusatkan aspek makro sebuah organisasi.
- c. Teori Manajemen langsung dari praktek manajemen memusatkan aspek mikro sebuah organisasi.

Teori organisasi klasik yang sebagian besar dominan dengan pengaturan serta perencanaan terhadap manajemen organisasi tersebut telah mengalami perkembangan sedemikian pesatnya. Dapat dilihat pada tahun 1916 teori organisasi klasik mengalir produktivitas yang sangat pesat dipabrik maupun perusahaan.

Sembari menilik kembali seorang industrialisasi Fayol yang pada saat itu mengalami kebangkrutan menyebabkan dirinya harus mengatasinya dengan berbagai cara, salah satunya memperbaiki manajemen yang ada pada perusahaan atau organisasi tersebut. Dia berkeyakinan bahwa keberhasilan yang terjadi dalam organisasi tidak hanya dipengaruhi oleh metode-metode yang ada pada kegiatan organisasi tersebut. Sehingga muncul sebuah pemikiran yang dapat dirumuskan untuk memperbaiki system atau metode yang ada pada organisasi tersebut. pemikiran Fayol yang dilakukan untuk penuntasan masalah organisasinya dapat diajabrkan sebagai berikut yakni, Teknis, Dagang, keuangan, Keamanan, serta Akuntansi. Akan tetapi seiring dengan pelaksanaan metode yang telah dirumuskan, ternyata terdapat kekurangan serta kelebihan yang ada pada manajemen organisasi klasik yang telah ditetrapkan, adapun kelebihan dari teori klasik tersebut meliputi:

- a. Keefisiensi produktivitas yang tercipta dari tenaga kerja.
- b. Metode tersebut lebih mengarah pada pengembangan potensi tenaga kerja.
- c. Metode tersebut mampu memberi rancangan kerja.

Sedangkan kekurangan atau kelemahan yang ada pada teori organisasi manajemen klasik meliputi:

- a. Peningkatan produktivitas sering mengakibatkan pemberhentian kerja atau perubahan yang terjadi pada perubahan upah.
- b. Teori ini kurang memiliki kebutuhan sosial.
- c. Manajer selalu menganggap remeh atau rendah individu yang ada dibawahnya.

6.4 Pendekatan Modern dalam Administrasi Publik

Dalam pelaksanaan kegiatan suatu organisasi pasti memiliki sebuah dasar pelaksanaan, yang bertujuan untuk memperlancar jalannya sebuah kegiatan. Dasar dari kegiatan tersebut sering kali disebut dengan teori, dalam organisasi sendiri memiliki banyak teori salah satunya adalah teori modern. Teori modern atau kadang disebut dengan analisa system, teori modern dapat disebutkan bahwa merupakan multi disiplin ilmu yang sangat memberikan pikiran besar pada terlaksananya organisasi. Teori organisasi modern melihat semua unsur organisasi sebagai suatu kesatuan yang bergantung satu sama lainnya. Interaksi yang terjadi cenderung dinamis, bagian yang ada dalam fungsi tersebut ikut bergerak dalam pelaksanaan kegiatan

Dalam pendekatan modern dikatakan bahwa yang dimiliki saat ini bukanlah teori saja akan tetapi cara berpikir tentang teori tersebut, dalam teori tersebut juga dijelaskan serta dipelajari bagaimana cara menganalisa organisasi tersebut. dasar-dasar pemikiran tersebut juga dilandasi oleh beberapa teori organisasi lainnya, diantaranya ialah teori organisasi klasik dan teori modern. Kemudian dari sinilah muncul perkembangan yang sangat pesat terhadap teori organisasi.

Kontribusi yang diberikan oleh teori organisasi sendiri banyak dibuktikan dengan banyaknya para tokoh yang berlomba-lomba untuk mengemukakan pendapatnya. Salah satunya ialah Noberth Wiener, ia mengemukakan bahwa teori organisasi modern meliputi pengemudi, pengendalian system pada pengaruh arus balik informasi, menunjang perkembangan computer elektronik, penggunaan computer dalam proses pengawasan, suatu system terdiri atas input, proses, output, arus balik, dan lingkungan.

Berikut adalah kelebihan serta kekurangan teori modern:

a. Kelebihan:

1. Banyaknya variabel yang hanya bisa dilakukan dengan teori seperti penganggaran modal dan perencanaan maupun produk.
2. Pada pergerakan lebih dinamis dan fleksibel.
3. Membuat suatu pekerjaan lebih cepat selesai (efektif).
4. Mempermudah untuk komunikasi dengan teman atau saudara yang berada dinegara maupun daerah lain.
5. Akses tidak terbatas waktu (24 jam).

b. Kekurangan:

1. Konsep pada manajemen modern sulit untuk dipahami karena melakukan perhitungan yang sulit.
2. Masih dinilai dari kurang dan dalamnya pengelolaan pada aspek sosial SDM.
3. Dapat memiliki informasi negative (kekerasan, pembulian) yang dapat diakses dengan mudah.
4. Membuat malas dengan terbiasa karena tersedianya informasi yang instan.
5. Maraknya penipuan via online.

6.5 Perbedaan Pendekatan Klasik Dan Modern

- a. Teori klasik memustkan pandangan pada analisa dan deskripsi organisasi, sedangkan teori modern menekankan pada perpaduan dan perancangan sehingga terlihat lebih menyeluruh.
- b. Teori klasik membicarakan konsep koordinasi, scalar, dan vertical, sedangkan teori modern lebih dinamis, sangat kompleks, multilevel, multidimensi, dan banyak variabel yang dipertimbangkan.

6.6 Penutup

Resume

Pada penyajian materi definisi ilmu administrasi publik ini maka diharapkan para mahasiswa (i) untuk memahami dan menjelaskan serta mampu mendiskusikan terkait pendekatan klasik dan modern dalam administrasi publik. Teori klasik kadang-kadang disebut juga teori tradisional, yang berisi konsep-konsep tentang organisasi mulai dari tahun seribu delapan ratusan (abad 19) yang mendefinisikan organisasi sebagai struktur hubungan, kekuasaan-kekuasaan, tujuan-tujuan, peran-peranan, kegiatan-kegiatan, komunikasi dan faktor lain yang terjadi bila orang-orang bekerja sama. Dalam teori ini organisasi secara umum digambarkan oleh para teoritis klasik sebagai sangat tersentralisasi dan tugas-tugasnya terspesialisasi, serta memberikan petunjuk mekanik structural yang kaku tidak mengandung kreativitas. Teori ini juga berkembang dalam tiga aliran yang dibangun atas dasar anggapan-anggapan yang sama dan mempunyai efek yang sama yaitu, Teori Birokrasi, Teori Administrasi, dan Manajemen Ilmiah.

Sedangkan teori modern ditandai dengan gearakan kontingensi yang dipelopori Herbert Simon, yang menyatakan bahwa teori organisasi perlu melebihi prinsip-prinsip yang dangkal dan terlalu disederhanakan bagi satu kajian mengenai kondisi yang dibawahnya dapat diterapkan prinsip yang saling bersaing. Teori modern melihat bahwa semua unsur organisasi sebagai suatu kesatuan dan saling ketergantungan, yang didalamnya mengemukakan bahwa organisasi bukanlah suatu system tertutup yang berkaitan dengan lingkungan yang stabil, akan tetapi organisasi merupakan system terbuka. Dimana dapat dikatakan bahwa organisasi merupakan sebuah wadah untuk seluruh individu dalam membentuk suatu kegiatan atau saling bertukar fikiran, yang dapat membangun kepribadian bangsa yaitu saling kerja sama antar sesama dan saling membantu dalam hal apapun.

Latihan

Sebagai bagian akhir dari penutup, disediakan soal-soal latihan bagi mahasiswa agar dikerjakan untuk mengetahui capaian belajar. Mahasiswa wajib mengerjakan latihan sebagai berikut :

1. Apa pengertian dari Pendekatan Administrasi?
2. Siapakah tokoh dalam teori organisasi klasik?
3. Siapakah tokoh penemu teori manajemen klasik?
4. Sebutkan kelemahan-kelemahan teori klasik menurut pandangan Filley, Kerr dan Hous (1976) dalam Nanang Fatah (2008)?
5. Sebutkan kelebihan dari teori organisasi klasik!
6. Berikan lima (5) definisi atau pengertian teori modern menurut para ahli!
7. Sebutkan empat (4) asumsi dasar teori organisasi klasik!

8. Siapakah yang termasuk dalam pelopor pengembang teori organisasi modern?
9. Bagaimana sejarah singkat terjadinya teori organisasi klasik?
10. Berikan beberapa contoh kasus dalam teori organisasi modern!

6.7 Bahan Bacaan

Inu Kencana. 2009. *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.

PERTEMUAN 7
KULIAH KETUJUH
DIMENSI-DIMENSI ADMINISTRASI PUBLIK

7.1 Pendahuluan

Pada Pertemuan dalam pembelajaran Mata Kuliah ini mahasiswa diajak untuk mempelajari terkait dimensi-dimensi dalam administrasi publik sehingga dalam perkuliahan ketujuh ini dapat menjadi suatu landasan bagi mahasiswa (i) untuk memahami bahan kajian pembelajaran pada pertemuan kuliah selanjutnya.

7.2 Capaian Pembelajaran

Setelah memahami dan mendiskusikan materi kuliah ini, mahasiswa diharapkan mampu menjelaskan dimensi-dimensi dalam administrasi publik.

7.3 Indikator Capaian

Setelah mempelajari dan mendiskusikan materi ini mahasiswa diharapkan mampu menjelaskan :

1. Dimensi dalam Administrasi Publik
2. Dimensi Kebijakan
3. Dimensi Manajemen

7.4. Penyajian Materi

Materi pembelajaran pertemuan ke 7 dalam mata kuliah Pengantar Administrasi Publik ini melingkupi :

1. Ruang lingkup administrasi publik
2. Hubungan antar dimensi-dimensi administrasi publik
3. Peran administrasi publik

4. Kegiatan administrasi publik
5. Tujuan kegiatan administrasi publik
6. Dimensi Kebijakan
7. Dimensi Manajemen

7.2 Ruang Lingkup Administrasi

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

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

Aspek atau dimensi strategis yang dibicarakan dalam administrasi publik atau yang paling menentukan dinamika administrasi publik adalah (1) manajemen faktor internal dan external, (2) pengaturan struktur organisasi agar kewenangan dan struktur tanggung jawab, termasuk perilakunya sesuai kondisi dan tuntutan lingkungan, (3) respons secara benar terhadap kebutuhan, kepentingan dan aspirasi masyarakat dalam pembuatan keputusan atau kebijakan publik, (4) pengaturan moral dan etika melalui kode etik agar semua penggunaan kemampuan, kompetensi dan profesi tidak disalahgunakan untuk kepentingan di luar kepentingan publik, (5) pengenalan karakteristik lingkungan dimana administrasi publik itu

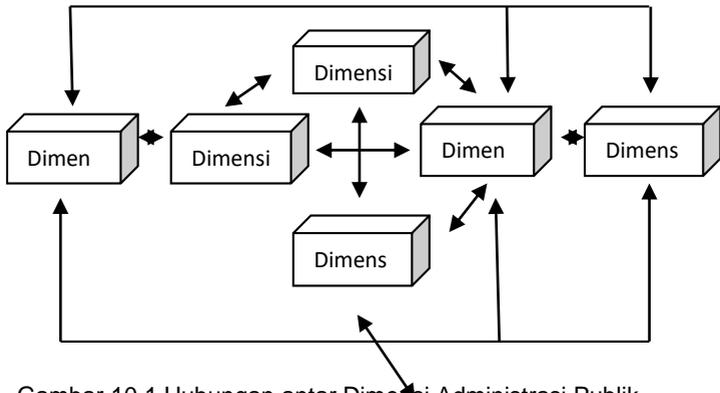
beroperasi, baik dalam konteks hubungan antara lembaga negara, lembaga swasta, masyarakat dan lingkungan lain seperti lingkungan politik, ekonomi, sosial dan budaya, dan (6) akuntabilitas kinerja yaitu suatu janji kepada publik yang harus dipenuhi atau ditepati dan dapat dipertanggungjawabkan melalui berbagai kegiatan pelayanan atau pemberian barang-barang publik.

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

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

7.3 Hubungan antar Dimensi-dimensi Administrasi Publik

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



Gambar 10.1 Hubungan antar Dimensi Administrasi Publik

Sumber :

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

7.4 Peran Administrasi Publik

Karl Polanyi berpendapat bahwa kondisi ekonomi suatu negara sangat bergantung kepada dinamika administrasi publik. William Graham Sumner Pelopor Darwinian di Amerika Serikat menunjukkan bahwa administrasi publik dapat membuat sistem kenegaraan yang ada menjadi buruk. Peran tersebut juga dapat dilihat dari pernyataan Walter Weyl bahwa pemerintah dapat menyensarkan rakyat bila

meneraokan administrasi publik dengan gaya “shadow democracy”. Sebaliknya Frederick A. Cleveland justru menunjukan bahwa peran administrasi publik sangatlah vital dalam membantu memberdayakan masyarakat dan menciptakan demokrasi. Pendapat Cleveland yang diungkapkan berpuluh-puluh tahun silam ini nampaknya sejalan dengan ide Janet V. Denhardt dan Robert B. Denhardt (2003) yang melihat bahwa administrasi publik, melalui pelayanan-pelayanan publiknya dapat memberikan atau menciptakan demokrasi. Oleh karena administrasi publik merupakan medan dimana para aparat pemerintahan atau eksekutif melaksanakan pekerjaan-pekerjaan yang berkaitan dengan sektor publik khususnya penyediaan layanan. Oleh karena administrasi publik merupakan medan dimana para aparat pemerintahan atau eksekutif melaksanakan pekerjaan-pekerjaan yang berkaitan dengan sektor publik khususnya penyediaan layanan 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 janjinya atau membuktikan komitmennya kepada publik yang telah memilih mereka. Karena itu, administrasi publik juga sangat berperan dalam menjaga kepercayaan publik.

7.5 Kegiatan Administrasi Publik

Kegiatan administrasi publik adalah kegiatan yang dilakukan oleh pejabat struktural atau pemegang eselon yang memimpin suatu unit, maupun oleh pejabat non struktural yang tidak memimpin suatu unit. Secara khusus, kegiatan administrasi publik difokuskan pada aspek manajemen sebagai pelaksanaan dari kebijakan publik. Artinya administrasi publik telah berkenaan dengan kegiatan pengelolaan pelayanan publik maupun penyediaan barang-barang publik.

Tulisan ini melihat melihat kegiatan administrasi publik decara lebih komperhensif lagi, yaitu tidak hanya menyangkut aspek manajemen, tetapi juga dimensi dimensi strategis lainnya seperti penataan kebijakan publik, organisasi, pengembangan moral dan etika, adaptasi lingkungan, dan pengembangan akuntabilitas kerja. Alasan yang paling mendasar adalah bahwa “the work of government” dapat berhasil bila dimensi-dimensi tersebut secara keseluruhan diperhatikan atau berfungsi baik.

7.6 Tujuan Kegiatan Administrasi Publik

Kegiatan administrasi publik bertujuan memenuhi kepentingan publik atau secara akademik dikenal dengan istilah “publik interest”. Meskipun kepentingan umum merupakan sasaran utama dari kegiatan administrasi publik, tetapi kepentingan umum itu sendiri menimbulkan masalah karena ketidakjelasan konsepnya (Denhart, 2003). Ada yang mengartikan sebagai konsep kepentingan yang dirumuskan oleh para pembuat kebijakan yang dipilih (elected policy makers) sebagai mana terdapat administrasi publik lama (klasik). Ada yang beranggapan Sebagai suatu konsep yang tidak relevan lagi (pendapat kaum abolitionist) dalam administrasi publik

sebagai mana dalam New Publik Manajement karena telah digantikan oleh koalisi dari kepentingan khusus yang menang. Namun sebagai mana yang diungkapkan dalam New Public Service (lihat Denhart, 2003) yang mendefinisikan kepentingan sebagai “*shared values*”, yaitu lebih menggambarkan apa yang dianggap bernilai oleh masyarakat atau komunitas yang dinyatakan langsung oleh masyarakat itu sendiri.

7.7 Dimensi Kebijakan

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

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

1. Batasan dan Ruang Lingkup

a. Istilah “Kebijakan”

Apa itu Policy atau kebijakan? Policy dapat dilihat sebagai konsep filosofis, sebagai suatu produk, sebagai suatu proses, dan sebagai suatu kerangka kerja (lihat pendapat Graycar, yang dikutip Donovan dan Jackson, 1991).

Hogwood dan Gun (lihat Turner & Hulme, 1997) pernah membeberkan serangkaian definisi atau pengertian tentang

kebijakan (policy) yang menunjukkan makna berbeda-beda. Policy dapat diartikan sebagai label bagi suatu bidang kegiatan seperti kebijakan ekonomi, kebijakan industri, kebijakan ketertiban dan hukum; dapat diartikan sebagai suatu ekspresi mengenai tujuan umum atau kondisi yang diinginkan; dapat pula diartikan sebagai usulan atau proposal khusus; dapat dilihat sebagai keputusan pemerintah; dapat pula dilihat sebagai program; sebagai output; sebagai outcome; bisa juga diartikan sebagai teori atau model; dan dapat diartikan sebagai proses seperti penetapan tujuan.

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

b. Istilah “Kebijakan Publik”.

Menurut buku kamus Administrasi Publik (Chandler dan Plano, 1988) *kebijakan publik* adalah pemanfaatan yang strategis terhadap terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Sedangkan Shafritz dan Russell (1997) memberikan definisi kebijakan publik yang paling mudah diingat dan mungkin paling praktis yaitu “*whatever a government decides to do or not to do*”. Dan Peterson (2003) berpendapat bahwa kebijakan publik secara umum dilihat sebagai aksi dalam menghadapi masalah, dengan mengarahkan perhatian terhadap “siapa mendapat apa, kapan dan bagaimana”. Pada umumnya, bentuk kebijakan

dapat dibedakan atas *regulatory*, *redistributive*, *distributive*, *constituent*. Sedangkan menurut J.Q Wilson sebagai mana dikutip Peterson (2003) tipe kebijakan terdiri atas “majoritarian”, “*client*”, “*entrepreneurial*”, dan “*interest group*”.

2. Pergeseran Paradigma

Dalam berbagai literatur tentang kebijakan dapat dilihat upaya-upaya para pioner kebijakan menghasilkan alternatif terbaik (lihat Martin, 1989). Vilfredo Pareto, misalnya, pernah mengemukakan pendapatnya ditahun 1935 bahwa kebijakan hanya dapat diterima atau diadopsi apabila kebijakan tersebut menguntungkan paling kurang satu orang, tetapi tidak merugikan seorangpun. Prinsip kebijakan ini dikenal dengan “Pareto’s Optimality” atau “Doctrine of Maximum Staticfaction”. Akan tetapi, ditahun 1939, hal ini dilihat oleh J.R Hicks sebagai sesuatu yang sulit dilakukan. Menurut Hicks setiap kebijakan pasti akan merugikan seseorang, karena itu ia menyarankan suatu prinsip yang dikenal “Kaldor-Hicks Criterion” yang menyatakan bahwa mereka telah terbantu oleh suatu kebijakan dapat memberikan kompensasi atau membagi perolehan tersebut kepada mereka yang dirugikan. Pendapat ini kemudian dilengkapi oleh M.D Little pada tahun 1950 bahwa suatu kebijakan dapat diadopsi apabila kebijakan tersebut mampu meredistribusikan kekayaan secara baik.

Ditahun 1951, Daniel Lerner dan Harold D. Lasswell menyarankan penggunaan analisis yang sistematis dalam kebijakan. 1959 Charles Lindbloom mengungkapkan bahwa kebijakan-kebijakan sebaiknya dibuat dengan proses yang incremental dan bukan melalui proses yang rasional comprehensive.

Kemudian ditahun 1962, Morton Kroll menyarankan agar kebijakan sebaiknya dipelajari sebagai suatu kesatuan dari tiga

elemen yaitu pola tentang nilai, sistem etika, dan pengaturan institusional. Tahun 1964 William W. Boyer membagi tahapan pembuatan kebijakan dalam lima langkah yaitu pembuatan keputusan, programin, komunikasi, control, dan penilaian kembali. Dan 1965 Sir Geoofrey Vickers menyarankan agar para pembuat kebijakan kiranya memperhatikan situasi atau memperhatikan penilaian tentang kriteria dan pengukuran kesuksesan sebuah kebijakan.

Kemudian Di tahun 1972 Thomas R. Dye Menyarankan agar digunakannya analisis dampak (*impact analysis*) dalam menilai efektivitas kebijakan, dan pada tahun 1976 dia menyarankan agar dikembangkannya suatu "*policy science*".

Kemudian, Theodore Lowi ditahun 1969 melihat bahwa yang tidak beres dalam pembuatan kebijakan bukanlah tekniknya akan tetapi kecenderungan kelompok tertentu yang mendominasi pembuatan keputusan untuk kepentingannya dan mengorbankan kepentingan publik. Pada tahun 1978 Edith Stokey dan Richard Zeckhauser menyarankan penggunaan modelling untuk mendiskripsikan sebuah pembuatan kebijakan. Pada tahun 1979 Aaron Wildavsky memberikan suatu refleksi berdasarkan pengalamannya dalam analisis kebijakan, bahwa teknik analisis kebijakan lebih berguna untuk membuat rekomendasi bagi para pengambil keputusan dari pada menjelaskan bagaimana keputusan keputusan tersebut dibuat. Semua pengalaman sejarah diatas telah banyak memberikan sumbangan akademik bagi penyempurnaan kualitas pembuatan kebijakan publik.

Untuk negara-negara berkembang terdapat dua paradigma populer yaitu *societed-centered models* dan *state-centered models* (lihat Turner & Hulme, 1997). Dalam paradigma pertama

terdapat tiga model kebijakan yaitu *social class analysis*, *pluralism*, dan *public choice*. Sedangkan pada paradigma state-centered models terdiri atas *rational actor*, *breaucratic politics*, dan *state interest*.

3. Prinsip-Prinsip Kebijakan Publik

Prinsip-prinsip kebijakan publik yang dibahas disini meliputi tahap-tahap kebijakan, analisis kebijakan, implementasi kebijakan, monitoring dan evaluasi.

a. Tahap tahap Kebijakan

Dalam rangka memecahkan maasalah ada beberapa tahap penting antara lain (lihat Dunn, 1994), penetapan agenda kebijakan (agenda setting), formulasi kebijakan (policy formulation), adopsi kebijakan (policy adoption), implementasi kebijakan (policy implemetation), dan penilaian kebijakan (policy assessment).

Ada juga model “policy making process” yang diungkapkan oleh Shafritz dan Russell (1997) 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 meyerupai suatu siklus.

b. Analisis Kebijakan

Sejalan dengan tahap tahap yang telah ditentukan di atas, maka berikut ini akan dijelaskan proses analisis kebijakan yang dibedakan atas penstrukturan maslah atau diidentifikasi masalah, identifikasi alternatif, seleksi alernatif, dan pengusulan alternatif terbaik untuk diimplementasikan.

Ada juga dua buah proses analisis yang dilakukan setelah alternatif terbaik diimplementasikan:

1). Identifikasi masalah

Output yang diharapkan dari tahap ini adalah tergambaranya isu atau masalah penting yang dihadapi, dukungan data dan informasi yang jelas, termasuk siapa yang sedang mengalami masalah dan dampak apa yang bakal timbul bila tidak diintervensi segera.

2). Identifikasi Alternatif

Tahapan ini menuntut sensitivitas yang tinggi dari para ilmuan dan politisi. Aspek teoritis dan praktis dalam tahap ini juga harus menjadi acuan dalam mengidentifikasi alternatif-alternatif kebijakan.

Output yang diharapkan dari tahap ini adalah teridentifikasinya alternatif-alternatif kebijakan, yang siap untuk dibandingkan antara satu dengan yang lainnya, untuk kemudian dipilih atau diseleksi.

3). Seleksi Alternatif

Dalam tahap ini seseorang perencana atau *policy analyst* akan melakukan seleksi alternatif yang terbaik untuk diajukan ke *policy makers*. Untuk menseleksi atau memilih diantara alternatif kebijakan yang ada secara efektif, diperlukan kriteria atau standard yang rasional.

Pembahasan mengenai kriteria tersebut sudah secara luas dibahas dalam berbagai literatur kebijakan publik (Quade, 1982; Dunn, 1994).

1). Menyetujui kriteria alternatif

Salah seorang ahli bernama Bardach (lihat Patton & Sawicky, 1993) mengemukakan beberapa kriteria penting yang dikemukakan disini, yaitu menyangkut “technical feasibility, political viability, economic and financial possibility, and administrative operability”.

Technical Feasibility, kriteria tersebut mengukur apakah alternatif yang dipilih akan jalan dalam konteks teknis? lalu, Economic and financial possibility, kriteria ini menyangkut evaluasi ekonomis dari policy atau program yang ada, dan meliputi aspek change in net worth, economic efficiency, profitability, dan cost effectiveness. Kemudian, Political Viability, kriteria politik menyangkut sub kriteria yang perlu dipertimbangkan, yaitu *acceptability*, *appropriateness*, *responsiveness*, dan *equity*. Kriteria selanjutnya adalah *Administrative Operability*, yaitu yang perlu dipertimbangkan dalam *administrative operability* adalah *authority*, *institutional commitment*, *capability*, dan *organizational support*.

Semua kriteria ini tidak begitu berbeda dengan yang dikemukakan oleh Dunn (1994) dengan istilah “multirational” yang menyangkut technical, economic, legal, sosial, dan substantive rationality.

Dengan memperhatikan kriteria kriteria diatas maka secara umum terdapat dua prinsip utama yaitu prinsip yang berorientasi pada rasionalitas dan demokrasi. Akan tetapi, pemilihan kriteria biasanya tergantung hakekat tujuan.

Analisis peran merupakan sesuatu metode khusus dalam analisis kebijakan publik yang ditujukan untuk melihat kemungkinan apakah alternatif-alternatif yang

dikembangkan akan mendapat dukungan dari pihak-pihak atau lembaga-lembaga yang berperan dalam masyarakat.

2). Penentuan alternatif terbaik

Aspek paling pening dari tahap ini adalah bahwa dalam memilih alternatif terbaik perlu selalu berfikir rasional, berperilaku demokratis dan transparan terhadap semua alternatif yang ada. Output dari proses ini adalah tersusunnya suatu rangkaian alternatif terpilih lengkap dengan alasan mengapa alternatif tersebut merupakan alternatif terbaik.

3). Usulan terbaik

Suatu usulan tidak hanya sekedar memiliki hubungan sebab akibat tetapi yang lebih penting lagi adalah hubungan tersebut harus benar-benar signifikan, artinya alternatif tersebut tidak hanya “perlu” tetapi “perlu dan cukup” untuk memecahkan masalah yang dihadapi.

c. Implementasi Kebijakan

Implementasi berkenaan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan pada realisasi program (Gordon, 1986). Dalam hal ini, administrator mengaur cara untuk mengorganisir, menginterpretasikan dan menerapkan kebijakan yang telah di seleksi.

Menurut Goggin dkk (1990) implementasi dapat dibedakan dalam tiga generasi, yaitu generasi pertama, kedua, dan ketiga. Implementasi generasi pertama melihat implementasi sebagai suatu bentuk pelaksanaan yang bersifat

top down. Generasi kedua, merupakan reaksi terhadap kelemahan generasi pertama, yang bersifat bottom up. Dan implementasi generasi ketiga, pusat perhatian diarahkan pada design kebijakan dan jaringan kebijakan serta implikasinya pada pelaksanaan dan keberhasilan.

D.L Weimer dan Aidan R. Vining (1999) menjelaskan bahwa ada tiga faktor umum yang menentukan keberhasilan yaitu (1) logika yang digunakan oleh suatu kebijakan; (2) hakekat kerjasama yang dibutuhkan; (3) ketersediaan sumberdaya yang memiliki kemampuan.

d. Monitoring dan Evaluasi Kebijakan

Di dalam proses monitoring ini dilakukan penguatan langsung kelapangan dan hasil-hasil sementara untuk dinilai tingkat efisiensi dan efektivitasnya.

Evaluasi digunakan untuk mempelajari hasil yang diperoleh dalam suatu program untuk dikaitkan dengan pelaksanaannya, mengendalikan tingkah laku dari orang-orang yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan program, dan mempengaruhi respons dari mereka yang berada diluar lingkungan politik.

4. Beberapa Isu Penting

a. Isu Etika Kebijakan

Isu generik sering dipersoalkan berkenaan dengan etika dalam kebijakan publik. Demua tahapan proses pembuatan keputusan cenderung berhubungan dengan masalah etika mulai dari (1) tahap agenda setting analisis masalah, identifikasi kriteria, (2) Tahap analisis kebijakan, formulasi dan

legitimasi, adopsi, (3) tahap alokasi sumber daya, implementasi dan manajemen, dan (4) tahap evaluasi proses, evaluasi proses, evaluasi outcome, dan analisis kebijakan yang sedang berjalan (lihat Donahue, 2003).

b. Isu Paradigmatis

Dewasa ini muncul ajaran Reinventing Government (Gaebler & Osbrone, 1993) yang disarikan dalam 10 prinsip pokok. Kehadiran prinsip ini membawa implikasi bahwa kebijakan harus memperhatikan hal sebagai berikut. *Pertama*, pemerintah harus bertanggung jawab atas tersusunnya kebijakan dengan memainkan perannya sebagai katalisator. *Kedua*, pemerintah dalam menyusun kebijakan harus melibatkan masyarakat karena masyarakat adalah pelanggannya. *Ketiga*, kebijakan itu harus mendorong tumbuhnya proses belajar dan inovasi dikalangan masyarakat sehingga masyarakat semakin lama makin berdaya. *Keempat*, kebijakan yang dirumuskan juga harus berorientasi pada pasar, termasuk pasar sosial yang tidak jauh dari kebutuhan masyarakat. Dan *kelima*, kebijakan-kebijakan yang bersifat preventif perlu dilakukan, dan hasil atau kinerja kebijakan harus diutamakan.

Disamping itu, dengan munculnya paradigma The New Public Service (lihat Denhardt & Denhardt, 2003), kebijakan publik yang selama ini telah diarahkan kepada tuntutan reinventing atau New Public Management harus disesuaikan lagi.

c. Isu Kualitas, Efektivitas, dan Kapasitas Kebijakan

Kualitas kebijakan dapat dilihat, melalui beberapa parameter penting seperti proses, isi dan konteks atau suasana dimana kebijakan itu dihasilkan atau dirumuskan. Faktor yang turut memperburuk tingkat efektivitas kebijakan adalah kurangnya dukungan sistim anggaran pemerintah. Faktor yang tidak kalah penting juga dalam menentukan efektivitas kebijakan adalah rendahnya keterlibatan para stakeholders dan masyarakat. Kapasitas kebijakan berkenaan dengan kemampuan suatu kebijakan membawa perubahan sebagai mana diharapkan. Dengan memperhatikan faktor-faktor penghambat diatas, maka dapat dipastikan bahwa kapasitas kebijakan dalam memecahkan masalah publik selama ini belum memadai.

d. Isu Kepalsuan Kebijakan.

Isu terahir yang kurang mendapat perhatian dan barangkali perlu terus dipertimbangkan di masa mendatang adalah mrnghitung kerugian dari kepalsuan kebijakan yang ada. Isu tentang kepalsuan kebijakan muncul karena perumus kebijakan memiliki motif khusus yaitu menggantikan kepentingan publik kedalam kepentingan pribadi, kelompok, atau jabatan.

7.8 Dimensi Manajemen

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

1. Batasan

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

Sementara itu, muncul tipe manajemen khusus yang disebut sebagai manajemen publik, yaitu manajemen instansi pemerintah. Overman mengemukakan bahwa manajemen publik bukanlah "scientific manajemen". Akan tetapi manajemen publik merefleksikan tekanan-tekanan antara orientasi "*rational-instrumental*" pada satu pihak, dan orientasi politik kebijakan dipihak lain. Ott, Hyde, dan Shafritz (1991) mengemukakan bahwa manajemen publik dan kebijakan publik merupakan dua bidang administrasi publik yang saling tumpang tindih.

J. Steven Ott, Alber C. Hyde dan Jay M. Shafritz berpendapat bahwa pada tahun 1990-an, manajemen publik mengalami transisi

dengan beberapa isu menantang. isu-isu ini telah menantang sekolah atau perguruan tinggi yang mengajarkan manajemen publik atau administrasi untuk menghasilkan calon manajer publik yang profesional yang kualitas tinggi, dan penataan sistem manajemen yang lebih baik.

2. Pergeseran Paradigma

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

a. Manajemen Normatif

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

- a. Planing.
- b. organizing
- c. stafing
- d. coordinating
- e. motivating
- f. controlling

Sementara itu, R. Miles (1975) mencoba meletakkan fungsi-fungsi manajemen normatif tersebut dalam tiga teori manajemen, pertama yang disebut sesuai dengan, kedua yaitu human relation, dan ketiga adalah human resources.

b. Manajemen Deskriptif

Pendekatan manajemen deskriptif dapat diamati dari karya H. Mintzberg (1973). Mintzberg memberikan fungsi-fungsi

yang biasa dilakukan oleh seorang manajer ditempat kerjanya. Menurut Mintzberg, fungsi manajemen yang benar-benar dijalankan terdiri atas kegiatan-kegiatan personal, interaktif, administratif dan teknis

c. Manajemen Publik

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

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

Pada dasawarsa 1990an berkembang model Manajemen Publik Baru (New Public Manajemen) yang telah membawa inspirasi baru bagi perkembangan manajemen publik diberbagai negara. Ada juga pendekatan lain yang disampaikan oleh Henry Mintzberg (1996). Menurut Mintzberg, selama ini telah berkembang beberapa model antara lain model mesin, network, kontrol kerja, virtual, dan kontrol normatif. Dalam kaitannya dengan semua model ini Mintzberg menilai bahwa kita terlalu mengutamakan model mesin selama ini dan hasilnya sangat mengecewakan, dan karena itu sudah saatnya beralih kepada model *kontrol normatif*.

Pendekatan yang mulai diterapkan sejak dekade lalu adalah Total Quality Management (TQM). Ide dasarnya terletak pada TQM triangle yang menekankan keberhasilan manajemen berdasarkan komitmen anggota dan pimpinan organisasi, pelibatan para anggota organisasi dan pemanfaatan ilmu pengetahuan.

Disamping itu, ada juga pendekatan manajemen publik yang sangat populer di negara-negara berkembang yaitu "manajemen pembangunan. Pendekatan tersebut didasarkan atas pendapat Bryant dan White (1982) dan Esman (1991) yang melihat bahwa tugas pokok pemerintah yang nyata adalah membangun negara melalui berbagai program dan proyek.

3. Fungsi-Fungsi Manajemen

Berikut ini akan dijelaskan fungsi fungsi manajemen yang merupakan tanggungjawab para manajer publik.

a. Fungsi Manajemen Kebijakan

Dalam proses kebijakan, seorang manajer secara aktif terlibat dalam penentuan program-programroyek-proyek yang diusulkan untuk ditangani dalam tahun anggaran tertentu. Manajer publik harus mendorong agar kebijakan yang diusulkan dapat mengakomodasikan nilai-nilai rasionalitas (aspek teknis) dan aspirasi berbagai kelompok kepentingan (aspek politis), sehingga suatu usulan diterima masyarakat.

b. Fungsi Manajemen SDM

Dalam pengelolaan SDM perlu diperhatikan jumlah, jenis, kualitas, distribusi dan utilisasi SDM yang bekerja dalam organisasi. Jumlah, jenis, dan kualitas sangat tergantung kepada beban kerja dari setiap unit kerja yan ada, sementara itu utilisasi sangat tergantung kepada komitmen yang dimiliki.

Dalam menangani SDM ini biasanya seorang manajer membentuk suatu unit yang sering dikenal dengan bagian personalia, atau unit Manajemen SDM. Disamping itu, dalam pengelolaan SDM perlu diperhatikan motivasi yang tepat agar pegawai dapat melakukan pekerjaan dengan penuh semangat dan tanggung jawab.

c. Fungsi Manajemen Keuangan

Tugas utama seorang manajer dalam bidang ini adalah bagaimana mencari dana, merencanakan dan mengalokasikannya sesuai dengan kebutuhan yang ada, memanfaatkannya secara optimal, dan mengendalikan penggunaannya sesuai rencana.

d. Fungsi Manajemen Informasi

Semua keputusan seorang manajer baik berkenaan dengan perencanaan, budgeting, pengambilan keputusan, pengembangan unit-unit organisasi, pengendalian koordinasi, sangat membutuhkan data dan informasi. Bahkan Jumlah dan kualitas informasi pada saat sekarang ini merupakan kekuatan untuk bekerjasama dengan pihak-pihak luar termasuk penguasaan pasar.

e. Fungsi Manajemen Hubungan Luar

Tujuan mengelola hubungan luar tersebut adalah terbentuknya suatu network yang sehat dimana semua yang terlibat dapat merasakan kepuasan bersama. Dalam manajemen hubungan luar ini, seseorang manajer diharapkan merencanakan kegiatan kunjungannya kedaerah-daerah jurisdiksinya dan ke organisasi swasta termasuk LSM untuk membaca berbagai kebutuhan lokal, dan mencoba mengolah dan mengartikulasikannya kedalam usulan-usulan program, proyek, atau kegiatan-kegiatan.

4. Beberapa Isu Penting

a. Isu Perlibatan 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 sektor swasta dan masyarakat dalam pelayanan publik.

Sementara masalah keterlibatan sektor swasta dalam pelayanan publik masih menimbulkan polemik, warga masyarakat, pelanggan, ataupun klien sebagai penerima pelayanan publik terus mengeluh tentang ketidak profesionalan

memberi pelayanan publik. Oleh karena itu dimasa mendatang sebaiknya memfokuskan diri kepada peningkatan profesionalisme atau profesionalisasi pelayanan publik ditubuhnya. Hal ini akan mendorong sektor swasta dan masyarakat untuk mengikuti jejak tersebut.

b. Isu “Accountable Manajemen”

Berikut ini akan dijelaskan secara singkat isu-isu strategis yang berkaitan dengan masing-masing elemen AM, yang diharapkan dapat ditangani secara profesional agar manajemen publik benar-benar menjadi manajemen yang akuntabel.

1). Kompetensi standard dalam tugas pekerjaan

Seorang manajer yang akuntabel seharusnya meneliti persyaratan pekerjaan secara cermat dan kemudian mencari personel yang tepat dan obyektif untuk menduduki jabatan dalam rangka melaksanakan pekerjaan tersebut. Dengan kata lain, kompetensi standard harus mendapatkan perhatian khusus.

2). Pengukuran kerja

Secara normatif, suatu organisasi pelayanan publik seharusnya melakukan pengukuran kinerja secara komperhensif dengan menggunakan parameter seperti efisiensi, efektivitas, dan kualitas, atau ditambah parameterlain seperti economy, equity, sustainability, relevance, responsiveness, accountability dan control.

3). Pengorganisasian dan Pengontrolan Sumberdaya

Sumberdaya yang digunakan suatu organisasi publik terdiri atas manusia dan non manusia. Sumberdaya manusia meliputi aspek kuantitas dan kualitasnya,

sedangkan non manusia berkenaan dengan dana, sarana dan fasilitas yang dimiliki, informasi, dan hubungan luar.

4). Sistem monitoring dan Evaluasi

Upaya yang dilakukan untuk merekam kemajuan suatu kegiatan yang dilakukan secara teratur seharusnya didukung karena dengan demikian kita dapat menilai tingkat kinerja sementara dari organisasi maupun para pekerjanya. Di tanah air kita, pemanfaatan monitoring dan evaluasi sebagai fungsi manajemen belum optimal. Hal ini disebabkan kebanyakan laporan yang dibuat berdasarkan monitoring dan evaluasi lapangan lebih bersifat administratif.

5). Sistem Insentif dan Disinsentif

Di Indonesia insentif yang diberikan dinilai sangat rendah, bahkan sebagai salah satu yang terendah di Asia Tenggara. Rendahnya gaji atau insentif telah mendorong pegawai atau pejabat tertentu untuk ikut mencari nafkah diluar. Hal ini dinilai mempengaruhi dan memperburuk kinerja pegawai atau pemberi pelayanan publik.

Demikian pula dengan penerapan sistem disinsentif. Pegawai negeri sering melihat dirinya sebagai orang yang paling aman dalam hal mencari nafkah sebab dalam kenyataan mereka tidak gampang dipecat atau dikeluarkan bila melakukan pelanggaran.

1. Isu Komitmen dan profesionalisme

Pelayanan publik ditinjau dari tanah air dapat kita lihat sendiri betapa komitmen pemberi pelayanan publik sangatlah rendah. Komitmen kepada kepentingan para penerima pelayanan

seperti masyarakat kurang diperhatikan, dan komitmen kepada nasib para pemberi pelayanan juga sangat memprihatinkan.

Dalam kenyataan belum dipersoalkan secara serius profesionalisme para manajer. mereka sering mengangkap bahwa diri mereka sudah profesional, padahal tidak.

7.9 Penutup

Resume

Pada penyajian materi definisi ilmu administrasi publik ini maka diharapkan para mahasiswa (i) untuk memahami dan menjelaskan serta mampu mendiskusikan terkait dimensi-dimensi dalam administrasi publik. Mengenai ruang lingkup yang dapat dilihat dari topik-topik yang dibahas (selain perkembangan administrasi publik itu antara lain Organisasi public, Manajemen publik dan Implementasi. Adapun secara lengkapnya dimensi-dimensi dalam administrasi publik melingkupi Dimensi Kebijakan, Dimensi Organisasi, Dimensi Manajemen, Dimensi Moral dan Etika, Dimensi Lingkungan dan Dimensi Akuntabilitas Kinerja. Kegiatan administrasi publik pada dasarnya adalah kegiatan yang dilakukan oleh pejabat struktural atau pemegang eselon yang memimpin suatu unit, maupun oleh pejabat non struktural yang tidak memimpin suatu unit. Secara khusus, kegiatan administrasi publik difokuskan pada aspek manajemen sebagai pelaksanaan dari kebijakan public serta kegiatan administrasi publik bertujuan memenuhi kepentingan publik atau secara akademik dikenal dengan istilah "*publik interest*".

Dimensi kebijakan berkenaan dengan keputusan tentang apa yang harus dikerjakan. Untuk memproses sebuah keputusan yang efektif, dibutuhkan serangkaian prinsip-prinsip seperti rasionalitas dan politis. Output dari proses tersebut dapat berupa keputusan tentang alternatif terbaik yang siap untuk diimplementasikan. Sedangkan Dimensi manajemen berkenaan dengan bagaimana menerapkan prinsip-prinsip manajemen untuk mengimplementasikan kebijakan publik. Dimensi ini memusatkan perhatian pada bagaimana melaksanakan apa yang telah diputuskan melalui prinsip-prinsip tertentu yaitu prinsip manajemen.

Latihan

Sebagai bagian akhir dari penutup, disediakan soal-soal latihan bagi mahasiswa agar dikerjakan untuk mengetahui capaian belajar. Mahasiswa wajib mengerjakan latihan sebagai berikut :

1. Jelaskan ruang lingkup administrasi publik menurut Nicholas Henry ?
2. Sebutkan apa saja yang termasuk dimensi-dimensi administrasi public ?
3. Bagaimanakah peran administrasi public terhadap suatu negara dalam menjalankan pemerintahan ?
4. Jelaskan apa yang dimaksud dengan kegiatan administrasi publik ?
5. Jelaskan apa yang dimaksud dengan tujuan administrasi public menurut Denhart ?
6. Jelaskan apa yang dimaksud dengan dimensi kebijakan ?
7. Sebutkan apa saja prinsip-prinsip dalam kebijakan public ?
8. Dalam menganalisis suatu kebijakan apa saja yang perlu dilakukan ?
9. Jelaskan apa yang dimaksud dengan monitoring dan evaluasi menurut saudara ?
10. Jelaskan apa yang dimaksud dengan dimensi manajemen ?

7.10 Bahan Bacaan

Yeremias T.Keban. 2014. Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik. Yogyakarta : Gava Media.

PERTEMUAN 8
UJIAN TENGAH SEMESTER (UTS)

PERTEMUAN 9
KULIAH KESEMBILAN
DIMENSI-DIMENSI ADMINISTRASI PUBLIK
(DIMENSI ORGANISASI DAN ETIKA)

9.1 Pendahuluan

Pada Pertemuan dalam pembelajaran Mata Kuliah ini mahasiswa diajak untuk mempelajari terkait dimensi-dimensi dalam administrasi publik terutama dimensi organisasi dan etika sehingga dalam perkuliahan kedelapan ini dapat menjadi suatu landasan bagi mahasiswa (i) untuk memahami bahan kajian pembelajaran pada pertemuan kuliah selanjutnya.

9.2 Capaian Pembelajaran

Setelah memahami dan mendiskusikan materi kuliah ini, mahasiswa diharapkan mampu menjelaskan dimensi-dimensi dalam administrasi publik.

9.3 Indikator Capaian

Setelah mempelajari dan mendiskusikan materi ini mahasiswa diharapkan mampu menjelaskan :

1. Dimensi Organisasi
2. Dimensi Etika

9.4. Penyajian Materi

Materi pembelajaran pertemuan ke 9 dalam mata kuliah Pengantar Administrasi Publik ini melingkupi :

1. Dimensi Organisasi yang melingkupi batasan dan ruang lingkup, perubahan paradigma, desain dan struktur, kaitan

antara desain struktur dan manajemen, efektivitas organisasi serta isu-isunya.

2. Dimensi Etika yang melingkupi batasan dan ruang lingkup, paradigma, Aplikasi etika dan moral dan beberapa isu penting.

9.2 Dimensi Organisasi

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

Aspek kedua yang tidak kalah penting adalah apakah pihak yang mengerjakan tugas tersebut mampu atau memiliki kompetensi yang memadai dalam mengerjakan suatu tugas, dengan kemampuan dalam mengerjakan tugas tersebut. Disamping itu ada aspek lain yaitu merebaknya gejala “parkinson” atau “raising pyramid”, suatu gejala yang pernah populer sekali di tahun 1957 oleh V. Northcote Parkinson (lihat Chandler & Plano, 1988).

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

1. Batasan dan Ruang Lingkup

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

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

2. Perubahan Paradigma

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

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

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

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

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

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

3. Desain dan Struktur Organisasi

Design organisasi adalah suatu proses yang berkenaan dengan bagaiman aktivitas-aktivitas organisasi distrukturkan atau dituangkan dalam suatu bentuk struktur, dengan tujuan membantu

manajer untuk dapat mencapai tujuan secara efisien dan efektif (lihat Chung dan Meggison, 1981).

Bentuk birokratik atau mekanistik memiliki karakteristik sebagai berikut : (1) ada pembagian departementalisasi; (b) fungsi lini dan staff; (c) hierarki otoritas; (d) rentang kendali; (e) bentuk datar atau piramidal / tinggi; dan (f) berlaku aturan yang birokratis.

Bentuk lingking-pin, karya Rensis Likert (1967), dibuat untuk memungkinkan anggota organisasi berpartisipasi pada semua tingkatan. Seorang anggota organisasi dapat ikut membuat keputusan pada manajemen tingkat di atasnya atau dibawahnya.

Design yang berbentuk “proyek” sangat bersifat fleksibel dan tidak permanen. Struktur ini bertahan selama dibutuhkan saja. Design ini mampu mengurangi kompleksitas lingkungan sampai pada level yang dapat dikelola. Juga memungkinkan para spesialis fungsional berinteraksi dan berpartisipasi. Akan tetapi design ini bisa menciptakan rasa tidak aman dan tidak pasti pada para anggotanya karena tidak memperkerjakan mereka secara permanen.

Sedangkan dalam struktur yang bersifat matriks, individu akan diberi otoritas dan tanggung jawab proyek, tetapi tetap dalam divisinya (menjalankan fungsi sebagaimana tugas dalam divisinya). Disamping ini ada juga bentuk lain yang merupakan bagian dari bentuk matriks yang disebut sebagai *committee organization*. Bentuk ini biasanya diciptakan untuk kepentingan khusus misalnya memecahkan masalah tertentu dalam masyarakat.

a. Struktur Sederhana

Bentuk “*simple structure*” digunakan bila suatu organisasi memiliki tingkat kompleksitas dan formalisasi yang rendah, dan otoritasnya terpusat pada seorang eksekutif senior, atau dalam perusahaan swasta terpusat pemilik.

Struktur ini tidak dapat dipertahankan apabila organisasinya bertumbuh menjadi besar.

b. Struktur Birokrasi Mesin

Bentuk “*machine bureaucracy*” digunakan apabila spesialisasi / differensiasi, formalisasi dan sentralisasinya tinggi, tetapi lingkungan bersifat sederhana dan stabil. Nampak disini pengaruh tekno struktur sangat tinggi, dimana standarisasi merupakan pusat perhatiannya. Bentuk ini sering dipuji karena memiliki keunggulan seperti kemampuan menjalankan pekerjaan secara terstandar dengan tingkat efisiensi yang tinggi. Akan tetapi, bentuk ini dikritik karena sering menimbulkan konflik antar unit dan sub unit. Disini nampak kelakuan dan ketidakmampuan menyesuaikan perubahan lingkungan. Karena itu, perlu diperhatikan jangan sampai terjadi overregulasi dan overbirokrasi.

Perlu diperhatikan bahwa design ini hanya diberlakukan dalam organisasi yang besar dengan lingkungan dalam organisasi yang besar dengan lingkungan yang stabil dan mudah dikenal (*simple*), dan dapat diterapkan suatu bentuk teknologi yang bisa distandarisasikan dan dirutinkan.

c. Struktur Birokrasi Profesional

Bentuk ini mengombinasikan standarisasi dan desentralisasi, karena tugas yang dijalankan menuntut standarisasi yang tinggi sekaligus keleluasaan untuk melakukannya. Didalam organisasi ini, para profesional seperti guru, dosen, dokter diberi keleluasaan untuk untuk

menerapkan skill dan keahliannya. Formalisasi memang ada tetapi tidak diterapkan terlalu kaku.

Dengan demikian desain ini merupakan bentuk alternatif yang memberikan peluang desentralisasi pengambilan keputusan sementara tetap memanfaatkan sifat mesin birokrasi.

d. Struktur Divisi

Kekuasaan dalam struktur divisi dipegang oleh manajemen tengah (middle manajemen). Setiap manajemen tengah berfungsi sebagai unit otonom dimana setiap unit tersebut bertindak sebagai mesin birokrasi bagi dirinya. Salah satunya keuntungan dari struktur ini adalah lebih akuntabel dan memusatkan perhatian pada *outcome* dari pada yang dilakukan oleh bentuk oleh bentuk machine bureaucracy.

Akan tetapi kelemahan yang menonjol adalah bahwa struktur ini memiliki kegiatan dan sumberdaya yang ganda. Kelemahan yang lain adanya kecenderungan dari bentuk struktur ini untuk merangsang konflik karena motivasi untuk bekerjasama antara divisi dangat kecil. Dan design seperti ini hanya bisa diterapkan dalam suatu lingkungan yang bersifat "simple" dan stabil.

e. Struktur Adhocracy

Adhocracy adalah suatu bentuk struktur yang digunakan bila diferensiasi horizontalnya tinggi, diferensiasi vertikalnya rendah, tingkat formalisasinya rendah, kebutuhan akan fleksibilitas dan responsivitas tinggi, serta pengambilan keputusan bersifat desentralistis.

Bentuk ini lebih menekankan solusi baru daripada mengandalkan standarisasi dan formalisasi. Oleh karena

keleluasaan para profesional dalam design ini sangat dibutuhkan maka pembuatan keputusan mau tidak mau bersifat desentralistis.

Keuntungan dari design ini adalah para spesialisasi sari berbagai disiplin ilmu dimanfaatkan untuk berkolaborasi dalam suatu tim koordinasi yang mantap sehingga masalah-masalah rumit yang dihadapi lebih mudah dipecahkan. Akan tetapi, kelemahannya terletak pada ketidakjelasan peran antara pimpinan dengan bawahan yang seringkali justru menimbulkan konflik. Disarankan bahwa bentuk ini sebaiknya digunakan apabila menghadapi lingkungan benar-benar dinamis dan kompleks.

4. Kaitan Antara Desain Struktur dengan Pola Manajemen

Secara teoritis desain struktur organisasi dapat dilakukan dengan cara "*top down*" dan "*bottom up*". Dalam prosedur top-down, tujuan umum organisasi harus diterjemahkan kedalam tujuan-tujuan khusus atau spesifik. Dalam prosedur *bottom-up*, proses-proses dasar yang digunakan organisasi harus terlebih dahulu ditetapkan dan kemudian ditentukan teknologi pokok yang dipakai dalam proses-proses tersebut.

Meskipun secara teoritis terdapat dua prosedur yang berlainan tetapi dalam kenyataan keduanya tidak dapat dipisahkan karena mendesain organisasi tidak sekali jadi. Kombinasi antara kedua prosedur tersebut sangat dianjurkan.

Desain struktur organisasi meliputi rancangan tingkat diferensiasi, formalisasi, dan dispersi atau pembagian otoritas.

a. Tingkat Difensiasi

Tingkat difensiasi menunjukkan sampai seberapa besar jumlah unit yang dibutuhkan dan spesialisasi apa saja yang dibutuhkan organisasi. Diferensiasi dibedakan atas diferensiasi vertikal dan horizontal. Diferensiasi horizontal berkenaan dengan jumlah unit kesamping yang dibutuhkan, sementara diferensiasi vertikal berkaitan dengan jarak keatas mulai dari posisi yang paling rendah ke yang paling tinggi (prinsip hierarkis).

Didalam manajemen tradisional, bentuk cenderung piramidal. Karena organisasi tradisional berasumsi bahwa lingkungan selalu stabil maka kebanyakan tugas-tugas didesain secara rutin dengan spesialisasi khusus. Dalam mendesain kerja, desainer yang menganut organisasi tradisional akan cenderung memisahkan secara tegas tugas-tugas berfikir (*thinking*) dengan tugas melaksanakan (*doers*). Disini pelaksana hanya melaksanakan tugas semata-mata.

b. Tingkat Formalisasi

Tingkat formalisasi berkenaan dengan standarisasi, prosedurkerja, dan aturan serta norma-norma formal yang ditetapkan untuk dipatuhi dalam melaksanakan pekerjaan. Standarisasi berkenaan dengan pengaturan kualitas kerja dalam setiap pekerjaan, kualifikasi orang yang menangani pekerjaan tertentu, persyaratan untuk minimal untuk menduduki jabatan tertentu dan melaksanakan fungsi tertentu, dan hasil minimum yang harus dicapai dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

Prosedur kerjaberkean dengan pengaturan urutan kegiatan dalam setiap kegiatan organisasi. Penetapan aturan-aturan kerja serta norma-norma yang harus dipatuhi semua personil, bagian, dan tingkatan manajemen disebut “regulasi”.

c. Tingkat Dispersi Otoritas

Dispersi otoritas berkenaan dengan bagaimana mengatur pembagian kewenangan untuk memutuskan atau mengambil keputusan tentang suatu masalah. Ada dua kemungkinan yang terjadi dari dispersi otoritas tersebut yaitu desentralisasi dan sentralisasi.

5. Efektivitas Organisasi

Suatu organisasi bisa dikatakan efektif kalau tujuan organisasi atau nilai-nilai sebagaimana ditetapkan dalam visinya tercapai. Nilai-nilai ini merupakan nilai-nilai yang telah disepakati bersama antara para stake holders dari organisasi yang bersangkutan. Karena itu pencapaian visi merupakan indikator yang paling penting.

Menurut Amitai Etzioni, efektivitas organisasi menggambarkan sampai seberapa jauh suatu organisasi merealisasikan tujuan akhirnya (*goals*). Literatur lain menggambarkan tingkat efektivitas dari sisi kemampuan organisasi secara keseluruhan. Hal ini dapat dilihat dari karya Price & Mueller, (1986)., Yang nampaknya kurang populer namun sangat penting karena berisi variabel-variabel yang secara tidak langsung tetapi komperhensif dalam mengukur kualitas atau sehat-tidaknya organisasi.

6. Beberapa Isu Penting

Sebagaimana telah disampaikan diawal bab ini, isu yang sangat populer di setiap organisasi publik saat ini adalah merebaknya gejala “parkinson”. Soerang pejabat terus mengangkat jumlah bawahannya meskipun beban kerjanya relatif tetap, sebagai perwujudan kekuasaannya.

Isu kedua, berkenaan dengan penentuan jabatan atau posisi tidak didasarkan atas kebutuhan riil, tetapi atas pertimbangan beberapa orang atau siapa saja yang harus diberi perhatian khusus. Isu lain yang juga populer, yaitu menempatkan orang tidak sesuai dengan kompetensi dan spesialisasinya.

Suatu isu menarik yang sering muncul kepermukaan adalah isu tentang penentuan struktur organisasi. Sebagaimana telah dijelaskan dalam penentuan jabatan, isu tentang penentuan struktur mengikuti pola yang serupa. Seringkali kehadiran suatu struktur serta jabatan lebih bersifat politis, lebih didasarkan pada muatan kepentingan, daripada kebutuhan riil.

9.3 Dimensi Etika

Dimensi etika dianalogikan dengan sistem sensor didalam administrasi publik. Dimensi ini dapat berpengaruh pada dimensi-dimensi lain, dan sangat mempengaruhi tercapai tidaknya tujuan administrasi publik pada umumnya, dan tujuan organisasi publik pada khususnya. Kerena itu dimensi ini dianggap sebagai dimensi strategis dalam administrasi publik.

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

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

1. Batasan dan Ruang Lingkup

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 sekelompok dalam mengatur tingkah lakunya, atau disebut dengan "sistim nilai", (2) sebagai kumpulan asas atau nilai moral yang sering dikenal dengan "kode etik", dan (3) sebagai ilmu tentang yang baik atau buruk, yang acap kali disebut "filsafat moral".

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

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

2. Paradigma

Menurut Chandler dan Plano (1988) dalam etika terdapat empat aliran yaitu, *Empirical theory*, berpendapat bahwa etika diturunkan dari pengalaman manusia dan persetujuan umum. *Rational theory* melihat bahwa baik atau buruk sangat tergantung dari alasan dan logika yang melatarbelakangi suatu perbuatan, bukan pengalaman. *Intuitive theory* berargumen bahwa etika tidak harus berasal dari pengalaman dan logika, tetapi diri manusia secara ilmiah memiliki pemahaman tentang apa yang benar dan salah, baik atau buruk. *Relevation theory* berpendapat bahwa yang benar atau yang salah berasal dari kekuasaan diatas manusia yaitu tuhan sendiri.

Disamping empat aliran utama diatas, yang sering dipertentangkan dalam administrasi publik karena pengaruhnya kepada administrator adalah pendekatan teologis, utilitarianisme, dentologis, dan virtue etnics. Pendekatan teologis dan utilitarianisme merupakan pendekatan yang berorientasi kepada tujuan dan difokuskan kepada akibatnya. Teologis secara khusus berkenaan

dengan maksud dan tujuan, sementara utilitarian berkenaan dengan akibat yang dirasakan.

Deontologi merupakan salah satu cabang etika yang menekankan kewajiban, tugas, tanggung jawab dan prinsip-prinsip yang harus diikuti. Menurut aliran Virtue Ethnics, baik atau buruk ditentukan dari “the excellences of character” yang ditunjukkan dari integritas (lihat Bownman, 2003).

Wayne A.R. Leys (1994) menyatakan bahwa kebiasaan dan tradisi tersebut harus “digoyang” dengan standard etika yang ada dimana etika, katanya, harus dilihat sebagai *source of doubt*. Oleh Denhardt (1988) ini disebut sebagai model I – the 1940’s.

Hurst A. Anderson ditahun 1953 mengungkapkan dalam suatu pidatonya dengan judul *Etchnical Values in Administration* (nilai-nilai etika dalam administrasi). Katanya etika sangat penting dalam setiap keputusan administratif, tidak hanya bagimereka yang memformulasikan kebijakan publik. Oleh Denhardt ini diklasifikasikan sebagai model II – the 1950’s.

Robert T.Gombelski melihat etika sebagai “contemporary standars of right conduct” yang harus disesuaikan dengan perubahan waktu. Denhardt melihat ini sebagai model III – 1960’s.

Dalam model IV – 1970, 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 melandaskan pembuatan keputusan administratif.

Dalam model ke 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 membuat keputusan.

Dalam model ke VI menggambarkan pemikiran Cooper bahwa antara administrator, organisasi, dan etika terdapat hubungan penting bahwa etika para administrator justru ditentukan oleh konteks organisasi dimana ia bekerja (Denhardt, 1988)

3. Aplikasi Etika dan Moral

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

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

Di Amerika, nilai-nilai yang dijadikan kode etik bagi administrator publiknya adalah menjaga integritas, kebenaran, kejujuran, ketabahan, respek, beri perhatian, keramahan, cepat tanggap, mengutamakan kepentingan publik diatas kepentingan lain, bekerja profesional, pengembangan profesionalisme, komunikasi terbuka, kreatif, dedikasi, kasih sayang, penggunaan keleluasaan untuk kepentingan publik, beri perlindungan terhadap informasi yang sepatutnya dirahasiakan, dukungan terhadap sistim "merit" dan program "*affirmative action*".

Untuk membantu menerapkan prinsip-prinsip etika dan moral di Indonesia, pengalaman dinegara-negara lain perlu ditimba. Tidak dapat disangkal bahwa pada saat ini Indonesia yang dikenal sebagai

negara koruptor nomor muda, perlu berupaya keras menerapkan prinsip-prinsip etika dan moral. Etika administrator publik atau manajer publik, etika perencanaan publik, etika pegawai negeri sipil, dsb., harus diprakarsai dan mulai diterapkan sebelum berkembangnya budaya yang bertentangan dengan moral dan etika.

4. Beberapa Isu Penting

Menurut Denis Thimpson (Shafritz & Hyde, 1997), di dalam administrasi publik terdapat isu etika yang kontroversialis dan dilematis, yaitu etika netralitas dan etika struktur. Etika netralitas menuntut seseorang administrator untuk netral, artinya menerapkan prinsip etikasesuai kebijakan organisasi atau sebagaimana diputuskan oleh organisasi, dan tidak boleh menerapkan prinsip etika yang dianutnya.

Sementara itu, etika struktur menyatakan bahwa organisasilah atau pimpinan organisasilah yang bertanggung jawab akan semua keputusan dan kebijakan yang dibuat, bukan individu aparat.

Isu lain menyangkut norma-norma yang bersifat absolut dan relatif. norma-norma yang bersifat absolut cenderung diterima dimana-mana dan dianggap sebagai "universal rules". Nilai-nilai dalam pancasila dan pembukaan UUD 45 merupakan contoh kongret dari nilai-nilai tersebut. Mereka yang yakin dengan kenyataan ini dapat digolongkan sebagai kaum absolutis.

Dalam hal lain kaum relativis berpendapat bahwa nilai-nilai yang bersifat universal baru dapat diterima sebagai sesuatu yang etis bila diuji dengan kondisi atau situasi tertentu. Konflik paradigmatis yang sering terjadi antara kaum relativis dengan absolutis merupakan hal yang sering biasa terjadi.

9.4 Penutup

Resume

Pada penyajian materi definisi ilmu administrasi publik ini maka diharapkan para mahasiswa (i) untuk memahami dan menjelaskan serta mampu mendiskusikan terkait dimensi-dimensi dalam administrasi publik terutama dimensi organisasi serta dimensi etika. Dimensi organisasi berkenaan dengan siapa atau kelompok mana yang harus mengimplementasikan atau mengerjakan apa yang telah diputuskan. Aspek pertama yang ditekankan adalah pembagian tugas, fungsi dan tanggungjawab dalam bekerja baik secara vertikal maupun horizontal. Sedangkan Dimensi etika dianalogikan dengan sistem sensor didalam administrasi publik. Dimensi ini dapat berpengaruh pada dimensi-dimensi lain, dan sangat mempengaruhi tercapai tidaknya tujuan administrasi publik pada umumnya, dan tujuan organisasi publik pada khususnya. Kerena itu dimensi ini dianggap sebagai dimensi strategis dalam administrasi publik.

Latihan

Sebagai bagian akhir dari penutup, disediakan soal-soal latihan bagi mahasiswa agar dikerjakan untuk mengetahui capaian belajar. Mahasiswa wajib mengerjakan latihan sebagai berikut :

1. Jelaskan apa yang dimaksud dengan dimensi organisasi ?
2. Jelaskan mengapa dalam suatu Organisasi sering diberi nama "sistim sosial" ?
3. Sebutkan bentuk struktur organisasi yang kamu ketahui ?

4. Sebuah organisasi yang besar dengan lingkungan dalam organisasi yang besar dengan lingkungan yang stabil sangat cocok untuk memakai bentuk struktur ?
5. Jelaskan apa yang dimaksud dengan struktur birokrasi profesional ?
6. Jelaskan secara singkat apa hubungan antara desain struktur dan pola manajemen ?
7. Sebutkan rancangan apa saja yang perlu dilakukan dalam Desain struktur organisasi ?
8. Bagaimanakah sebuah organisasi sudah terbilang berjalan efektif ?
9. Jelaskan apa yang dimaksud dengan dimensi etika ?
10. Apa saja kode etik yang diterapkan oleh seorang administrator khususnya di negara Amerika Serikat ?

9.5 Bahan Bacaan

Yeremias T.Keban. 2014. Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik. Yogyakarta : Gava Media.

PERTEMUAN 10
KULIAH KESEPULUH
DIMENSI-DIMENSI ADMINISTRASI PUBLIK
(DIMENSI LINGKUNGAN DAN KINERJA)

10.1 Pendahuluan

Pada Pertemuan dalam pembelajaran Mata Kuliah ini mahasiswa diajak untuk mempelajari terkait dimensi-dimensi dalam administrasi publik terutama dimensi lingkungan dan kinerja sehingga dalam perkuliahan kesepuluh ini dapat menjadi suatu landasan bagi mahasiswa (i) untuk memahami bahan kajian pembelajaran pada pertemuan kuliah selanjutnya.

10.2 Capaian Pembelajaran

Setelah memahami dan mendiskusikan materi kuliah ini, mahasiswa diharapkan mampu menjelaskan dimensi-dimensi dalam administrasi publik.

10.3 Indikator Capaian

Setelah mempelajari dan mendiskusikan materi ini mahasiswa diharapkan mampu menjelaskan :

1. Dimensi Lingkungan
2. Dimensi Kinerja

10.4. Penyajian Materi

Materi pembelajaran pertemuan ke 10 dalam mata kuliah Pengantar Administrasi Publik ini melingkupi :

1. Dimensi Lingkungan yang melingkupi batasan dan ruang lingkup, pergeseran paradigma, karakter lingkungan,

mengenal lingkungan, wujud adaptasi terhadap lingkungan dan beberapa isu penting

2. Dimensi Kinerja yang melingkupi batasan dan ruang lingkup, penilaian kinerja, paradigma penilaian kinerja, factor-faktor yang mempengaruhi penilaian kinerja, pendekatan penilaian kinerja, prinsip penilaian kinerja serta isu-isu penting.

10.2 Dimensi Lingkungan

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

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

Dewasa ini kesadaran akan peran yang dimainkan oleh lingkungan semakin tinggi, dan kesadaran untuk melakukan adaptasi atau menghadapi lingkungan yang dinamis juga mulai meningkat. Banyak pihak mulai mempelajari hal ini dan menyusun strategi yang lebih sesuai menuju kesuksesan.

1. Batasan dan Ruang lingkup

Lingkungan diartikan sebagai semua faktor yang berada diluar organisasi, atau semua yang diluar batas organisasi. Lingkungan ini mencakup lingkungan umum yang mempengaruhi organisasi secara tidak langsung (ekonomi, politik, dll). Lingkungan khusus yang memiliki pengaruh yang terasa secara langsung (pelanggan, pemasok, dll) (lihat Robbins, 1991).

Ruang lingkup yang lain disingkat dalam bentuk akronim PEST. yaitu politik, ekonomi, sosial, dan teknologi. Menurut Katz dan Kahn (1978), lingkungan organisasi terdiri atas 5 aspek yang harus selalu dimonitor dan direspon agar selalu efektif, yaitu nilai-nilai masyarakat, lingkungan politik, lingkungan ekonomi, lingkungan informasi, dan lingkungan fisik.

2. Pergeseran Paradigma

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

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

suatu organisasi dalam kaitannya dengan sistem lingkungan yang ada disekitarnya.

3. Karakter Lingkungan

Ada dua karakter penting dari lingkungan yaitu *turbulence* dan *munificience* (Kantz dan Kahn, 1978; Simon, 1958; Thompson, 1967). *Turbulence* berkenaan dengan sifat lingkungan mengalami perubahan yang kacau balau, atau tetap stabil, sedang *munificent* berkenaan dengan sifat lingkungan yang mengalami tingkat kelangkaan atau kelimpahan sumberdaya penting.

Ada juga pembagian lain dari Gregory G. Dess dan Donald W. Beard (Robbins, 1990) yaitu menurut dimensi kemampuan, dinamika, dan kompleksitas. Dimensi kemampuan berkenaan dengan sumberdaya yang dimiliki lingkungan yaitu apakah masih berkelimpah atau sudah mulai langka. Dimensi dinamika menunjukkan tingkat kesetabilan suatu lingkungan yang memungkinkan suatu organisasi memprediksi masa depannya. Sedangkan dimensi kompleksitas lingkungan menggambarkan tingkat heterogenitas dan konsentrasi elemen-elemen lingkungan. Lingkungan yang “simple” adalah yang homogin dan terkonsentrasi, sedangkan yang kompleks adalah yang homogen dan tersebar.

4. Mengenal Lingkungan

Environmental scanning merupakan suatu teknik umum yang sering digunakan untuk membaca karakteristik lingkungan – apakah lingkungan memberikan peluang (opportunities), dan ancaman (threats). Dengan mengetahui informasi tentang peluang dan ancaman tersebut, suatu organisasi dapat mempersiapkan dirinya untuk melakukan penyesuaian. Berbagai teknik seperti teknik forecasting, market analysis, stakeholder analysis, dsb., diterapkan untuk memperoleh gambaran tentang pengaruh kondisi eksternal tersebut.

Untuk melakukan penyesuaian terhadap kondisi eksternal tersebut, organisasi harus mengevaluasi kelemahan-kelemahan (weaknesses) dan kekuatan-kekuatannya (strength).

5. Wujud Adaptasi Terhadap Lingkungan

Suatu organisasi hanya dapat bertahan hidup sepanjang ia mampu melakukan penyesuaian diri dengan lingkungannya dalam berbagai bentuk yaitu perubahan strategi, struktur dan budaya kerja.

Michael T. Hannan dan John Freeman (1997), dalam perspektif adaptasi, mereka mengemukakan bahwa submit-submit organisasi, manajer dan koalisi dominan melakukan scanning terhadap lingkungan untuk mendapatkan informasi tentang peluang, ancaman, merumuskan respons strategis, dan melakukan penyesuaian struktur organisasi secara tepat.

Hubungan antara lingkungan dengan perubahan struktur juga dapat dilihat dari tulisan Stephen P. Robbins (1990). Robbins menggambarkan bahwa dalam menghadapi lingkungan yang bersifat sangat tidak menentu, organisasi akan mengatur strukturnya lebih kompleks yaitu menciptakan unit-unit yang lebih

khusus dalam jumlah yang lebih besar dan mengaplikasikan lebih banyak spesialisasi.

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

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

6. Beberapa Isu Penting

a. Kekhasan Situasi dan Kondisi Indonesia

Situasi dan kondisi yang ada di Indonesia selama ini ditandai oleh (1) kondisi dan situasi sosial politik dan budaya sebagai akibat dari perjalanan sejarah yang khas; (2) "inertia" (kelambanan) di dalam birokrasi Indonesia yang cenderung menolah berbagai bentuk perubahan, ataupun kalau menerima hanya sebatas formalitas atau komufalse; dan (3) negara dengan luas wilayah, fisik yang begitu kompleks, dengan ribuan pulau dan etnis, pasti menuntut jenis pelayanan publik yang sangat kompleks.

Pertanyaan yang muncul adalah mampukah pemerintahan merespons semua kompleksitas tuntutan dari lingkungan ini secara memadai? Kondisi geografis, ekonomi,

sosial, budaya, politik membawa begitu banyak tuntutan akan *public goods* dan *public services* yang begitu kompleks.

b. Penerapan Teori dan Strategi Administrasi Publik dari Barat

Pertanyaan yang menarik adalah apakah semua teori dengan segala bentuk reformasinya cocok dengan situasi dan kondisi di Indonesia? Hal ini kurang mampu dijawab karena penelitian dan pengembangan di dunia akademik masih sangat terbatas, dan belum mampu memberikan jawaban.

Kompleksnya lingkungan daerah daerah di Indonesia kurang direspons tepat selama masa pemerintahan Soeharto, malah strategi sentralisasi sebagai perwujudan teori administrasi publik klasik justru dipaksakan. Sentralisasi kekuasaan atau otoritas seperti ini telah dinilai banyak kalangan sangat merugikan Indonesia sendiri karena menumpulkan kreativitas lokal, dan menelantarkan begitu banyak manusia Indonesia dan masyarakat di daerah yang potensial, yang siap dikembangkan selama masa pembangunan.

Sementara itu, sebagai birokrasi yang besar, pemerintah pusat semakin susah memberikan yang terbaik karena menghadapi beban pembangunan dan pelayanan yang begitu besar. Karena lama menjadi pengatur segala-galanya, maka birokrasi pusat cenderung mendominasi keadaan, dan mulai mengidap penyakit dengan nama "*bureaupathology*".

c. Penerapan Teori dan Strategi Pembangunan dari Luar Negeri

Didalam pengalaman negara sedang berkembang pada umumnya dan Indonesia pada khususnya, telah dikenal berbagai strategi pembangunan antara lain strategi pertumbuhan, stabilitas, pemerataan, keberlanjutan, kualitas manusia, dan pemberdayaan. Dalam pelaksanaannya, strategi-strategi ini dikombinasikan secara bersamaan dimana masing-masing strategi ini dikombinasikan secara bersamaan dimana masing-masing strategi diberi porsi anggaran sendiri sesuai dengan tingkat urgensi dan urutan pentingnya.

Pengalaman menunjukkan bahwa tekanan yang terlalu besar kepada stabilitas dan pertumbuhan telah membuat Indonesia gagal dalam mencapai tujuan pembangunannya. Pertumbuhan yang terjadi tidak membawa "trickle down effect". Dengan demikian, pertumbuhan yang tinggi yang dicapai oleh Indonesia tidak memberikan kesejahteraan bagi masyarakat banyak.

Berbagai saran bermunculan dalam agenda pembangunan nasional yang meminta pemerintah untuk lebih menekankan pembangunan kualitas manusia dan pemberdayaan masyarakat. Nampak sekilas, bahwa saran ini partisipasinya dalam pembangunan sekaligus dalam pengambilan keputusan tentang masa depan akan terwujud dimasa mendatang.

d. Penerapan Capacity Building: Strategi baru atau masalah baru ?

“*Capacity building*” merupakan serangkaian strategi yang ditujukan untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas dan responsivitas dalam rangka kinerja pemerintahan, dengan memusatkan perhatian pada dimensi (1) pengembangan sumberdaya manusia, (2) penguatan organisasi, dan (3) reformasi kelembagaan (Grindle, 1997).

Di Indonesia, capacity building dipresepsikan sebagai kegiatan proyek sehingga hasilnya tidak berbeda dengan proyek-proyek lain yang dilakukan setiap tahun. Dan karena pernah dilakukan, maka tidak lagi diusulkan program tersebut ditahun berikut, harus dicari lagi program baru. Begitulah sistim pengaturan program dan proyek ditanah air kita yang tidak memiliki keberlanjutan yang sistematis, dan terus berburu proyek sehingga proses belajar dan menginstitutionalkan sesuatu yang baru dan berguna, sangat sulit terjadi. Program capacity building yang dilakukan beberapa tahun silam melalui program Peningkatan Kemampuan Pemerintahan Kabupaten / Kota benar-benar menjadi investasi yang boros dan tidak memberi pelajaran bagi daerah untuk mampu merubah nasibnya. Ia telah menjadi menjelma menjadi suatu masalah dan bukan lagi menjadi strategi untuk meningkatkan kemampuan pemerintah daerah.

e. Prinsip-Prinsip Good Governance: Potensial Menjadi Paradigma Palsu

Pada saat ini tuntutan akan “*good governance*” menjadi semakin mendesak, sehingga nilai-nilai tersebut harus diakomodasikan dalam standard penilaian kinerja pemerintahan.

Semua nilai yang dituangkan dalam rubrik “good governance” sebagaimana telah disampaikan sebelumnya nampaknya menjadi nilai-nilai universal dan sejalan dengan cita-cita perjuangan bangsa Indonesia sebagaimana tertuang dalam GBHN 1999-2004.

Namun demikian perlu diakui bahwa perhatian terhadap nilai-nilai lain masih belum memuaskan seperti akuntabilitas birokrasi, transparansi dalam pengambilan keputusan, perlakuan hukum secara adil, dan kemampuan yang memadai dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan dan formulasi kebijakan.

Grant melalui program tersebut telah menjadi bisnis internasional yang tidak akan mampu merubah pola pikir, tradisi, sikap dan perilaku birokrasi serta masyarakat hanya dalam waktu singkat, apalagi diinstitutionalkan dengan menggunakan sistem proyek. Nasibnya tentukan sama dengan proyek-proyek lainnya yang ada selama ini. Sistem pemanfaatan grant ini perlu dipikirkan kembali agar jangan sampai menjadi suatu “paradigma palsu”.

10.3 Dimensi Kinerja

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

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

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

1. Batasan dan Ruang Lingkup

a. Batasan “Kinerja”

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

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

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

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.

2. Penilaian Kinerja (Performance Appriassals)

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

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

3. Paradigma Penilaian Kinerja

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

sebagai sumberdaya manusia yang harus yang harus dikembangkan untuk meningkatkan martabatnya dan pencapaian tujuan organisasi.

Dalam konteks Manajemen Publik Baru, penilaian kinerja harus dilihat sebagai upaya yang berkesinambungan dalam rangka memperbaiki kinerja organisasi publik. Penilaian harus ditunjukkan tidak hanya kepada cara yang ditempuh suatu lembaga pemerintah, tetapi juga pencapaian tujuan lembaga pemerintahan yang didasarkan pada visi dan misi serta harapan masyarakat.

4. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penilaian Kinerja

Decitit dan Petit (lihat Chung & Megginson, 1981) mengungkapkan bahwa ada beberapa faktor yang menentukan efektifitas suatu penilaian kinerja yaitu (1) relevansi dari kriteria kinerja yang dipilih, (2) kemampuan penilaian dalam mengevaluasi kinerja pihak yang dinilai secara benar, (3) motif penilaian dalam mengevaluasi kinerja pihak yang dinilai secara benar, (4) penerimaan pihak yang dinilai terhadap proses penilaian.

Secara teoritis efektivitas dari penilaian kinerja dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor. *The four-component Performance Appraisal Model* diperkenalkan oleh Murphy dan Cleveland mengajukan variable penting dalam penilaian kinerja yaitu *the rating context, the performance judgement, the performance rating, dan the evaluation of the appraisals system*.

Untuk melakukan kajian secara lebih mendalam tentang faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas penilaian kinerja di Indonesia, maka perlu melihat beberapa faktor penting sebagai berikut. *Pertama*, kejelasan tuntutan hukum atau peraturan perundang-undangan untuk melakukan penilaian secara benar dan

tepat. *Kedua*, Manajemen sumberdaya manusia yang berlaku memiliki fungsi dan proses yang sangat menentukan efektivitas penilaian kinerja. *Ketiga*, kesesuaian antara paradigma yang dianut oleh manajemen suatu organisasi dengan tujuan penilaian kinerja. *Keempat*, komitmen para pemimpin atau manajer organisasi publik terhadap pentingnya suatu penilaian kerja.

5. Pendekatan Penilaian Kerja

Secara umum, untuk menilai kinerja telah dikembangkan 2 pendekatan utama yaitu pendekatan perilaku dan pendekatan hasil. Pendekatan perilaku mempelajari perilaku yang relevan atau yang berhubungan langsung dengan pelaksanaan tugas pekerjaan seseorang. Pendekatan hasil mempelajari apakah hasil yang diperoleh telah sesuai dengan tuntutan dari pihak yang membutuhkan dan telah diberikan dengan kualitas yang terbaik atau di distribusikan secara adil kepada mereka yang membutuhkan.

Dalam pendekatan perilaku, penerapan “cara untuk menghasilkan” sesuatu yang diinginkan menjadi pusat perhatian penilaian. Sementara itu, didalam pendekatan hasil, yang dinilai adalah ketepatan hasil sesuai dengan harapan atau rencana, atau yang secara populer disebut dengan kriteria efektivitas.

Salah satu model yang sangat populer dikemukakan oleh Christopher Pollit dan Geert Bouckaert (2000) adalah model input/output (the input/output model). Model tersebut mengasumsikan bahwa institusi / program dibangun untuk memenuhi kebutuhan sosial ekonomi tertentu.

6. Prinsip Penilaian Kinerja

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

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

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

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

7. Beberapa Isu Penting

- a. Kemampuan Penilai Mengkaitkan Kinerja Perorangan dengan Strategi, Tujuan dan Misi serta Visi Organisasi (Strategic Congruence).**

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. Sebagai contoh kalau organisasi X bergerak dalam bidang kesehatan maka kegiatan organisasi tersebut harus diarahkan kepada pelayanan kesehatan pula.

Dalam kaitannya dengan pengalaman di Indonesia, kita jarang melakukan perubahan DP3 meskipun arah pembangunan dan pelayanan dalam public service telah mengalami perubahan dari waktu ke waktu. Sekarang ada tuntutan bagi setiap lembaga pemerintah termasuk dinas-dinas dan badan-badan pada tingkat kabupaten atau kota untuk memiliki renstra dengan visi dan misi.

b. Kemampuan dan Interpendensi Penilai dalam memberikan penilaian

Pertanyaan yang menarik adalah apakah semua pemegang jabatan yang ditunjuk sebagai penilai mampu melakukan penilaian? Apakah mereka selalu mengamati kinerja bawahannya? Di Indonesia, DP3 tidak diorientasikan kepada para pejabat yaitu tentang cara-cara penilaian secara profesional, ketika seseorang menduduki suatu jabatan. Hal ini telah menimbulkan banyak kasus yang menyangkut ketidakpuasan pihak yang dinilai terhadap yang menilai.

c. 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) essay, (5) essay and critical incident, (6) ranking, (7) critical incidents (lihat Dresang, 1984). Yang paling penting

adalah metode yang digunakan ini bebas dari apa yang disebut sebagai “common judgemental errors”.

Memang benar apa yang disampaikan diatas. Didalam penilaian kinerja melalui DP3, seringkali terjadi kesalahan dalam system pemberian nilai oleh seorang atasan seperti hanya menilai berdasarkan “kesan awal” semata, atau berdasarkan “kesan terakhir” saja.

d. Penerimaan Terhadap Alat Ukur

Dari hasil kajian beberapa penelitian, diperoleh informasi bahwa cukup banyak pegawai negeri baik berkedudukan sebagai penilai ataupun sebagai pihak yang dinilai menyatakan kurang setuju dengan beberapa parameter yang digunakan dalam DP3 saat ini, seperti loyalitas. Bahkan ada juga yang menghendaki agar DP3 secara keseluruhan ditinjau ulang atau dirubah.

Dengan tingkat penerimaan yang relatif rendah seperti ini maka penilaian DP3 akan mengandung banyak bias karena adanya praktek “asal isi” dan tidak dapat digunakan untuk keperluan pengembangan pegawai atau perbaikan kinerja organisasi.

e. Kejelasan Tentang Apa Yang Diharapkan Dari Pegawai

Di dalam sistem kontrak dijelaskan kinerja dan target yang diharapkan dari seorang pegawai sehingga seorang pegawai mengetahui dengan jelas apa yang diharapkan dari dirinya. Karena sistem yang berlaku di Indonesia bukan sistem kontrak maka banyak pegawai negeri sipil yang tidak jelas kinerjanya karena mereka tidak tahu apa yang diharapkan dari dirinya dalam kurun waktu tertentu. Isu ini sangat berkaitan erat dengan sistem orientasi pegawai yang dilakukan dikantor pemerintahan.

10.4 Penutup

Resume

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

Semua paradigma dalam setiap dimensi strategis yng diuraikan secara singkat dalam buku ini menggambarkan bahwa telah terjadi “scientific revolution” dalam disiplin administrasi publik, sekaligus menunjukkan bahwa para ahli terus mencari jalan untuk mengoreksi kekurangan administrasi publik dimasalalu dan berupaya mencari alternatif baru untuk meningkatkan kemampuan administrasi publik.

Berbagai prinsip yang disampaikan dalam setiap dimensistrategis juga menunjukkan bahwa ada upaya untuk mensistimatisasikan pengetahuan, keterampilan, kompetensi atau kemampuan, yang diikuti oleh dukungan perubahan sikap dan budaya. Dan, ilustrasi singkat tentang berbagai isu yang dihadapi dalam setiap dimensi strategismenunjukkan bahwa penerapan prinsip-prinsip dari setiap dimensi strategis tidak selamanya menyelesaikan masalah, tetapi justru menimbulkan masalah-masalah baru.

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

Latihan

Sebagai bagian akhir dari penutup, disediakan soal-soal latihan bagi mahasiswa agar dikerjakan untuk mengetahui capaian belajar. Mahasiswa wajib mengerjakan latihan sebagai berikut :

1. Jelaskan apa yang dimaksud dengan dimensi lingkungan ?
2. Jelaskan apa yang dimaksud dengan system tertutup dalam pergeseran paradigma dimensi lingkungan ?
3. Sebutkan dan jelaskan ada berapakah karakter lingkungan ?
4. Jelaskan bagaimanakah sebuah organisasi merespon terhadap perubahan lingkungan ?
5. Jelaskan apa yang dimaksud dengan “Capacity building” ?
6. Mengapa selama masa pemerintahan Soeharto sistem sentralisasi telah dinilai banyak merugikan kalangan ?
7. Jelaskan apa yang dimaksud dengan dimensi kinerja ?
8. Ada berapa nilai parameter yang digunakan untuk menilai kinerja pegawai negeri sipil di Indonesia ?
9. Jelaskan apa yang dimaksud dengan penilaian kinerja ?
10. Apa sajakah factor-faktor yang mempengaruhi kinerja, sebutkan ?

10.5 Bahan Bacaan

Yeremias T.Keban. 2014. Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik. Yogyakarta : Gava Media.

PERTEMUAN 11
KULIAH KESEBELAS
MENGANALISIS ISU-ISU KONTEMPORER
(REFORMASI ADMINISTRASI)

11.1 Pendahuluan

Pada Pertemuan dalam pembelajaran Mata Kuliah ini mahasiswa diajak untuk mempelajari terkait isu-isu kontemporer terkhusus mengenai reformasi administrasi sehingga dalam perkuliahan kesebelas ini dapat menjadi suatu landasan bagi mahasiswa (i) untuk memahami bahan kajian pembelajaran pada pertemuan kuliah selanjutnya.

11.2 Capaian Pembelajaran

Setelah memahami dan mendiskusikan materi kuliah ini, mahasiswa diharapkan mampu menjelaskan pembahasan konsep reformasi administrasi.

11.3 Indikator Capaian

Setelah mempelajari dan mendiskusikan materi ini mahasiswa diharapkan mampu menjelaskan :

1. Konsep Reformasi Administrasi
2. Serta mampu mendiskusikan mengenai konsep reformasi administrasi

11.4. Penyajian Materi

Materi pembelajaran pertemuan ke 11 dalam mata kuliah Pengantar Administrasi Publik ini melingkupi :

1. Makna reformasi
2. Konsep dan Ruang Lingkup Administrasi
3. Reformasi administrasi

11.2 Makna Reformasi

Reformasi menurut kamus besar Bahasa Indonesia adalah perubahan secara drastis untuk perbaikan (bidang sosial, politik, atau agama) dalam suatu masyarakat atau negara. Jika dilihat dari pandangan hukum, reformasi diartikan sebagai perubahan secara drastis untuk perbaikan dalam bidang hukum dalam suatu masyarakat atau negara.

Prasojo (2003), mengatakan bahwa reformasi merujuk pada upaya yang dikehendaki (*intended change*), dalam suatu kerangka kerja yang jelas dan terarah, oleh karena itu persyaratan keberhasilan reformasi adalah eksistensi peta jalan (*road map*), menuju suatu kondisi, status, dan tujuan yang ditetapkan sejak awal beserta indikator keberhasilannya. Memasuki era reformasi, tantangan pemerintah Indonesia dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik adalah dengan mengatasi krisis kepercayaan masyarakat terhadap layanan publik. Krisis yang muncul akibat bangunan birokrasi selama periode orde baru ini bahkan memicu protes di tingkat pusat maupun daerah (Dwiyanto, 2002; Thoha, Miftah. 2012). Akibat dari perilaku birokrat yang cenderung tidak mendukung pelayanan publik telah menyebabkan tujuan awal birokrat dalam memberikan layanan publik bergeser ke arah pragmatisme dan menurunkan integritas dan kualitasnya

(Horhoruw et al., 2012). Idealnya penyelenggaraan layanan publik oleh aparat pemerintah pemberi layanan publik harus dilakukan tanpa adanya praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) (Girindawardana, 2002). Sebuah survei dilaporkan bahwa indeks integritas layanan publik berada di peringkat 70 dari 109 negara, bahkan di bawah negaranegara tetangga seperti Timor Leste, Filipina, Malaysia, dan Thailand. Bahkan, dalam survei tersebut, komponen layanan administrasi menjadi yang terburuk dengan berada pada peringkat 97 (Mungiu-Pippidi et al., 2017). Hal tersebut mendorong pemerintah perlu adanya perbaikan terutama pada aspek administrasi publik agar penyelenggaraan pelayanan publik menjadi lebih optimal. Era reformasi dilakukan pembaharuan di segala bidang bahkan UUD 1945 diamandemen sampai empat kali, penerapan sistem desentralisasi dengan tujuan potensi yang dimiliki daerah dapat dimaksimalkan termasuk dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Ada beberapa implikasi destruktif dalam penerapan desentralisasi yang kurang terkontrol yang berdampak; KKN meluas di tingkat daerah, terjadi ketimpangan layanan publik antar daerah, dan belum ada aturan sanksi terhadap daerah yang menyediakan layanan buruk kepada masyarakat (Girindawardana, 2002). Kegagalan birokrasi dalam merespon krisis baik itu krisis ekonomi maupun politik akan mempengaruhi tercapainya *good governance*. Kegagalan itu sangat ditentukan oleh faktor kekuasaan, insentif, akuntabilitas, dan budaya birokrasi (Dwiyanto., 2002). Hal ini mengindikasikan bahwa diantara komponen penyelenggara negara ini, birokrasi salah satu komponen paling lambat melaksanakan perubahan.

11.3 Konsep dan Ruang Lingkup Administrasi

Administrasi secara umum dapat dibedakan menjadi dua pengertian yaitu dalam arti sempit dan arti luas. Pengertian administrasi dalam arti sempit menurut Prajudi (1991) adalah “tata usaha atau office work yang meliputi kegiatan catat-mencatat, tulis-menulis, mengetik, korespodensi, kearsipan, dan sebagainya”. Selain menurut Prajudi ada pendapat lain mengenai administrasi dalam arti sempit, yaitu menurut Nawawi (2009), administrasi dalam arti sempit adalah “mencatat setiap komponen administrasi yang meliputi komponen manajemen, organisasi, maupun kegiatan operasional”.

Ada beberapa pengertian menurut para ahli mengenai administrasi dalam arti luas. Menurut Siagian, Sondang P. (2014), administrasi dalam pengertian luas adalah “keseluruhan proses kerjasama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya”. Apabila melihat pendapat Siagian (2014) tersebut, bahwa administrasi dapat diilustrasikan sebagai tim olah raga sepak bola yang terdiri dari beberapa pemain yang bekerjasama untuk memenangkan pertandingan sebagai tujuan kemenangannya.

Pengertian administrasi dalam arti luas menurut ahli lainnya, yaitu Ismail Nawawi (2009), mengatakan bahwa: administrasi dalam arti luas adalah proses rangkaian kegiatan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang secara dinamis dalam kerjasama dengan pola pembagian kerja untuk mencapai sasaran dan tujuan tertentu yang rasional, secara efektif, dan efisien”. Menurut Herbert A. Simon dalam Thoah (1983) “*administration can be defined as the activities of group cooperating to accomplish common goals*” (administrasi dapat dirumuskan sebagai kegiatan

dari kelompok orang-orang yang bekerja sama untuk mencapai tujuan bersama), sedangkan menurut Luther Gulick dalam Syaifi, Tandjung, dan Modeong (1999) "*administration has to do with getting things done, with the accomplishment of defined objectives*" (administrasi berkenaan dengan penyelesaian hal apa yang hendak dikerjakan, dengan tercapainya tujuan-tujuan yang telah ditetapkan).

The Liang Gie dalam Thoha (1983) mengemukakan "administrasi adalah segenap proses penyelenggaraan dalam setiap usaha kerja sama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan tertentu". Sementara itu, menurut Nawawi (1999), mengatakan bahwa administrasi adalah "kegiatan atau rangkaian kegiatan sebagai proses pengendalian usaha kerjasama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan." Menurut Siagian (2002) administrasi adalah: "keseluruhan proses kerjasama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan." Beberapa pendapat pakar tersebut dapat diidentifikasi beberapa ciri-ciri administrasi, yaitu adanya:

1. Kelompok manusia yang terdiri atas 2 (dua) orang atau lebih;
2. Kerjasama;
3. Proses usaha;
4. Bimbingan, kepemimpinan, dan pengawasan; dan tujuan.

Administrasi sebagai fungsi menunjukkan keseluruhan tindakan dari sekelompok orang dalam satu kerja sama sesuai dengan fungsi-fungsi tertentu hingga tercapai tujuan. Fungsi yang satu berhubungan dengan fungsi yang lain dalam satu rangkaian tahapan aktivitas atau merupakan suatu sistem. Menurut William H. Newman (1963) fungsi-fungsi yang dimaksud dianggap sebagai basic process of administration, yang terdiri dari:

1. Fungsi menentukan apa yang akan dilakukan (planning);
2. Menggolong-golongkan kegiatan yang akan dilakukan dalam suatu rangkaian hubungan (organizing);
3. Menyusun orang-orang yang tepat melakukan masing-masing jenis kegiatan (staffing);
4. Menggerakkan dan memberi instruksi agar kegiatan berlangsung (directing);
5. Tindakan mengusahakan agar hasil pelaksanaan relatif sesuai dengan yang diharapkan (controlling).

Lima fungsi administrasi tersebut antara satu fungsi dengan fungsi lainya saling berhubungan satu fungsi dengan fungsi lainya yang merupakan suatu sistem artinya satu fungsi akan terkait dengan fungsi lainya. Fungsi administrasi ini tentu dalam pelaksanaanya harus didukung dengan prinsip administrasi (Silalahi, 2009).

11.4 Reformasi Administrasi

Konsep reformasi administrasi memiliki pengertian yang luas sehingga tidak dapat dijelaskan dalam satu definisi tunggal. Sebagian ahli mendekatinya dari sisi konseptualnormatif (misalnya Montgomery (1967) dan Caiden (1969) dan pakar lainnya melihat dari sudut pandang strategis dan teknis (misalnya: Dror, Lee, dan UNDP). Konsep reformasi administrasi dikemukakan sejumlah ahli sejak decade 1960-an, diantaranya: Menurut Montgomery (1967), Reformasi administrasi diartikan sebagai proses politik yang dirancang untuk menyesuaikan hubungan antara birokrasi dengan elemen lain di masyarakat, atau di dalam lingkungan Birokrasi itu sendiri.

Lee (1976) dan Samonte (1970) mendefinisikan reformasi administrasi sebagai penerapan ide-ide baru atau kombinasi ide guna meningkatkan sistem administrasi agar mampu melaksanakan tujuan pembangunan nasional. Selain itu diartikan juga sebagai Inovasi secara terencana untuk meningkatkan kemampuan sistem administrasi sebagai social agent yang lebih efektif, instrument yang lebih baik untuk menyelenggarakan demokratisasi politik, keadilan sosial, dan pertumbuhan ekonomi, yang merupakan unsur terpenting dalam proses nation-building dan pembangunan.

Quah (1976) mendefinisikan reformasi administrasi sebagai proses yang terencana untuk mengadakan perubahan dalam struktur dan prosedur birokrasi publik, serta sikap dan perilaku para birokrat dalam upaya meningkatkan daya guna organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan pembangunan. Caiden (1969) juga menaruh perhatian terhadap negara berkembang, dengan pernyataan bahwa 'kemerdekaan negara berkembang membuat reformasi administrasi menjadi semacam kewajiban'. Sebab negara yang merdeka harus membangun sistem administrasinya sendiri dan segera menemukan jalan keluar untuk memecahkan sejumlah besar masalah administrasi yang gawat. Menurut Caiden (1969), reformasi administrasi diperlukan guna memecahkan masalah-masalah besar. Oleh karena itu, pendekatan yang harus dipilih, sangat tergantung pada beberapa faktor berikut:

1. Sifat kultur setempat;
2. Reputasi kepemimpinan nasional;
3. Jenis rezim politik;
4. Kekuatan dan diversitas oposisi; dan
5. Ketersediaan sumber daya.

Atas dasar berbagai macam faktor tersebut, maka Caiden (1969) mengklasifikasikan empat pendekatan reformasi administrasi di negara berkembang, yaitu sebagai berikut.

1. Negara yang tidak menganut paham reformasi administrasi dan lebih menyukai status quo.
2. Negara dengan pendekatan pragmatis murni terhadap reformasi administrasi, artinya melakukan pembaruan dengan ala kadarnya saja, serta tidak ada perangkat institusional untuk mengimplementasikannya.
3. Negara-negara yang sangat keranjingan terhadap reformasi administrasi dan melengkapinya dengan seperangkat perabot formal untuk isian dan evaluasinya.
4. Negara-negara yang telah mengalami pembaruan yang diperoleh dari luar.

Sedangkan menurut Khan (1980) dalam Holden (2000), reformasi administrasi merupakan upaya untuk mengadakan perubahan besar dalam sistem birokrasi suatu negeri dengan maksud untuk mengadakan transformasi terhadap praktik-praktik, perilaku, dan struktur yang berlaku. Takrif tentang reformasi administrasi dari Caiden ini dikritik Quah (1976) karena mengandung tiga kelemahan pokok, berikut ini.

1. Definisi Caiden (1969) tidak mengidentifikasi tujuan reformasi administrasi. Dengan tidak jelasnya atau tidak adanya tujuan reformasi administrasi tersebut, ada pendapat lain yang mengatakan bahwa definisi tersebut kurang relevan. Dengan kata lain makna definisi Caiden tersebut tidak mampu menjawab pertanyaan: Reformasi Administrasi itu untuk apa?

2. Definisi Caiden (1969) tidak memadai, karena istilah administrative transformation merupakan konsepsi yang kabur dan tak memberi penjelasan tentang isi reformasi administrasi. Dalam hubungan ini, Mosher (1965) menyebut bahwa isi reformasi administrasi adalah reorganisasi administrasi, bahkan dia menyamakan antara keduanya. Apa yang hendak dikatakan Mosher bahwa reorganisasi administrasi itu hanya salah satu isi dari reformasi administrasi, yang kebanyakan sarjana disebut sebagai aspek institusional (kelembagaan) reformasi administrasi. Aspek lain dari reformasi administrasi adalah perubahan sikap, perilaku, dan nilai orang-orang yang terlibat dalam proses reformasi administrasi. Aspek inilah yang sering disebut sebagai aspek perilaku. Dengan kata lain, isi reformasi administrasi meliputi aspek institusional atau kelembagaan dan aspek perilaku.
3. Definisi Caiden (1969), asumsinya yang terlalu disederhanakan, bahwa resistensi mengikuti proses reformasi administrasi. Resistensi didalam reformasi administrasi muncul, menurut Caiden karena adanya ketidakpastian dan ketidakamanan individu dan/atau kelompok yang menginginkan kemapanan, kemandekan atau sttus quo. Mereka kemudian berusaha menentang reformasi agar terhindar dari ketidakpastian dan ketidakamanan. Asumsi inilah yang Quah dianggap salah. Sebab resistensi itu tidak harus ada didalam setiap usaha reformasi administrasi. Setiap usaha yang bertujuan mengubah sistem administrasi, baik (struktur kelembagaan) maupun perilaku administratornya agar lebih baik, dapat dikategorikan kedalam reformasi administrasi, terlepas apakah ia menjumpai resistensi

atau tidak. Dengan demikian, maka resistensi bukan merupakan ciri khas dari reformasi administrasi.

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa keberatan Quah (1976) terhadap definisi Caiden (1969), yaitu:

1. Definisi tersebut tidak mengungkapkan tujuan reformasi administrasi;
2. Definisi tersebut tidak mendeskripsikan secara cermat isi maupun ruang lingkup reformasi administrasi;
4. Resistensi bukan ciri khas dari reformasi administrasi.

Sebenarnya tiga keberatan Quah (1976) terhadap definisi Caiden tersebut tidak sepenuhnya benar, khususnya keberatan pertama dan kedua tentang tujuan, isi dan ruang lingkup reformasi administrasi. Caiden secara tegas menyebut tujuan, isi dan ruang lingkup reformasi administrasi. Tujuan yang ingin dicapai seorang pembaru administrasi yang notabene juga merupakan tujuan reformasi administrasi untuk menyempurnakan kinerja individu, kelompok dan institusi. Disamping itu, reformasi administrasi bertujuan juga memberi saran tentang bagaimana caranya agar individu, kelompok dan institusi, dapat mencapai tujuan lebih efektif, ekonomis, dan lebih cepat. Dengan rumusan lain Caiden menyebut tujuan reformasi administrasi adalah untuk *improve the administrative performance of individual, groups, and institutions and to advise them how they can achieve their operating goals more effectively, more economically, and more quickly* (Caiden: 1969).

Jika dianalisis selanjutnya, tujuan reformasi administrasi Caiden adalah menyempurnakan atau meningkatkan performance. Konsep inilah yang Caiden sebut *administrative health*, yaitu suatu situasi dimana administrasi tidak hanya mampu memenuhi segala macam tuntutan yang dibebankan kepadanya, namun juga administrasi yang didalamnya tak dijumpai gelagat yang tak baik (Caiden:1969). Sedangkan kinerja yang dimaksud merupakan kinerja individu, kelompok, dan institusi. Ini berarti disamping aspek perilaku, juga aspek kelembagaan yang tercakup didalam reformasi administrasi.

Dari ragam pemikiran para ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa reformasi administrasi memiliki berbagai karakteristik. Pertama, reformasi administrasi terkait dengan upaya membangun kemampuan administrasi; Kedua, lokus yang ditekankan adalah administrasi pemerintah; Ketiga tujuannya adalah meningkatkan kemampuan administrasi pemerintah dalam pembangunan nasional dan kehidupan masyarakat yang lebih baik.

Kebutuhan reformasi administrasi muncul sebagai akibat fungsi proses perubahan administrasi yang tidak dapat berjalan dengan benar (*malfunction*). Gerakan reformasi dimulai dari adanya keinginan untuk menghilangkan tantangan yang menghambat proses perubahan atau untuk meningkatkan hasil dari proses perubahan yang telah diputuskan. Seperti dijelaskan Effendi (2006), konsep reformasi administrasi memiliki pengertian lebih luas dari konsep reformasi birokrasi publik yang hanya mencakup aspek organisasi. Dalam berbagai konteks, reformasi administrasi dikenal dengan istilah penyempurnaan administrasi, perubahan administrasi dan modernisasi administrasi.

Caiden (1969) adalah ilmuwan pertama yang mengembangkan konsep reformasi administrasi menjadi satu konsep komprehensif, yaitu: "*The artificial inducement of administrative transformation against resistance.*" Berdasarkan definisi tersebut, reformasi administrasi adalah sesuatu yang disengaja, artinya adanya mandat, kehati-hatian, dan perencanaan; bukan sesuatu yang alami dan otomatis. Reformasi administrasi adalah sesuatu yang dibuat (to induce) karena melibatkan persuasi, argumentasi dan sanksi. Ada tiga aspek yang dapat dijadikan petunjuk utama sebuah reformasi administrasi, yaitu adanya:

1. Tujuan pengembangan moral;
2. Proses transformasi yang disengaja; dan
3. Resistensi administrasi.

Sudut pandang tujuan moral, reformasi administrasi bertujuan untuk meningkatkan kondisi yang ada dengan menghilangkan praktik-praktik administrasi yang bertentangan dengan nilai-nilai moral, misalnya akibat adanya penyalahgunaan kewenangan, berindikasi terjadinya KKN.

Konteks transformasi yang disengaja, reformasi administrasi menghasilkan sejumlah strategi, kegiatan, dan program yang inovatif. Martin dalam Caiden (1969) mengemukakan reformasi adalah proses yang berlangsung secara radikal, bukan sekadar perubahan secara incremental atau proses penyesuaian yang hanya terjadi pada periferi organisasi dan tidak menyentuh inti organisasi.

Dari aspek resistensi administrasi, maka faktor inilah yang membedakan antara reformasi dengan perubahan. Akibat adanya resistensi, proses reformasi membutuhkan dukungan kekuasaan (power) sehingga esensi reformasi administrasi merupakan proses politik. Konsep Caiden (1969) tersebut sejalan dengan konsep reformasi administrasi yang dikemukakan oleh Montgomery (1967), yang menguraikan reformasi administrasi sebagai: *“As a political process designed to adjust the relationship between a bureaucracy and other element in a society, or within the bureaucracy itself both the purposes of reforms and the evils addressed vary with their political circumstances.”*

Faktor penting dalam melaksanakan reformasi administrasi adalah adanya inovasi dan kemampuan menghasilkan kemakmuran (wealth creation). Hal tersebut tercapai melalui sejumlah ide dan aktor baru di dalam kombinasi tugas dan hubungan dalam proses administrasi dan kebijakan. Ndue (2005) menjelaskan reformasi administrasi terjadi melalui dua kondisi, yaitu adanya:

1. Konflik nilai-nilai yang terjadi antara birokrasi, pegawai publik dan nilai-nilai yang berkembang di publik; dan
2. Kesadaran dari para politisi dan masyarakat umum bahwa struktur birokrasi yang ada tidak mampu atau gagal mencapai tujuan yang telah ditetapkan bersama.

Definisi reformasi administrasi Caiden, berguna sebagai acuan untuk melaksanakan strategi reformasi kebijakan publik mulai dari tahapan formulasi, implementasi, dan evaluasi kebijakan. Reformasi administrasi pada dasarnya adalah kegiatan perbaikan terus menerus yang memiliki tujuan yang jelas, bukan sekadar upaya pada periode tertentu dan sporadis. Adapun tujuan akhir yang akan dicapai dari reformasi administrasi adalah bagaimana meningkatkan kinerja sektor publik. Chau (1997) menguraikan reformasi administrasi dilaksanakan melalui tiga proses, yaitu:

1. Menganalisis situasi dan sistem administrasi yang sedang berlaku
2. Merumuskan strategi reformasi yang akan ditempuh; dan
3. Melaksanakan reformasi administrasi.

Ketiga proses reformasi administrasi tersebut diharapkan menghasilkan peningkatan kinerja administrasi publik yang efektif dan efisien, mengurangi kelemahan (antara lain: praktik korupsi, kolusi dan sebagainya), meningkatkan *accountability* pejabat publik, dan sekaligus meningkatkan keadilan sosial dalam pelayanan publik. Hasil akhir dari tiap tahap reformasi administrasi di atas menjadi modal dasar pada tahap selanjutnya. Untuk itu perlu analisis kesenjangan yang menilai sampai sejauh mana sasaran yang telah ditentukan pada tiap tahap telah tercapai.

Minimnya infrastruktur juga semakin menyulitkan reformasi administrasi di negara berkembang atau miskin. Kondisi tersebut membuat masalah endemik dan mudah dimanipulasi oleh kekuatan internasional atau asing.

Sejumlah praktik dan isu yang berkaitan dengan masalah korupsi pada setiap tingkatan sistem administrasi pemerintahan, juga menjadi penghalang utama pelaksanaan reformasi administrasi. Keadaan yang memunculkan peluang korupsi antara lain: adanya

motivasi atau agenda politik tertentu yang mengemas dengan sejumlah isu (kemandirian bangsa, anti korupsi, konsolidasi elit, ekspansi pasar ekonomi, pemenuhan buruh murah untuk perusahaan global, akomodasi terhadap kepentingan asing dan memperkuat kekuasaan elit sipil atau militer). Reformasi pemerintahan menjadi sesuatu yang sulit dilaksanakan jika ada ketidakpercayaan masyarakat atas legitimasi dan kredibilitas terhadap sistem pemerintahan melaksanakan tujuan reformasi tersebut.

11.5 Penutup

Resume

Pada penyajian materi definisi ilmu administrasi publik ini maka diharapkan para mahasiswa (i) untuk memahami dan menjelaskan serta mampu mendiskusikan terkait Reformasi Administrasi. Reformasi merujuk pada upaya yang dikehendaki (intended change), dalam suatu kerangka kerja yang jelas dan terarah, oleh karena itu persyaratan keberhasilan reformasi adalah eksistensi peta jalan (road map), menuju suatu kondisi, status dan tujuan yang ditetapkan sejak awal beserta indikator keberhasilannya. Keberhasilan reformasi telah banyak ditunjukkan oleh negara-negara baik itu negara maju maupun negara berkembang di masa yang lalu. Konsep reformasi administrasi memiliki pengertian yang luas sehingga tidak dapat dijelaskan dalam satu definisi tunggal. Dari ragam pemikiran para ahli bahwa reformasi administrasi memiliki berbagai karakteristik. Pertama, reformasi administrasi terkait dengan upaya membangun kemampuan administrasi; Kedua, locus yang ditekankan adalah administrasi pemerintah; Ketiga tujuannya adalah meningkatkan kemampuan administrasi pemerintah dalam pembangunan nasional dan kehidupan masyarakat yang lebih baik.

Perubahan administrasi publik telah menyita perhatian kajian para pakar sejak dekade 1970-an, enam alasan utama yang mendorong perubahan tersebut, diantaranya : perlunya membangun fundamental pemerintahan agar terjadi integrasi nasional di negara-negara yang relatif baru merdeka, munculnya tuntutan agenda politik baru agar masyarakat dapat menikmati tingkat kehidupan lebih baik, adanya proses institusionalisasi lembaga politik, munculnya fenomena profesionalisasi, spesialisasi, dan diferensiasi, adanya tuntutan perluasan pelayanan pemerintah dari tingkat lokal ke level

nasional dan regional, dan munculnya nilai dan sikap baru (misalnya demokratisasi, partisipasi, dan konfrontasi).

Latihan

Sebagai bagian akhir dari penutup, disediakan soal-soal latihan bagi mahasiswa agar dikerjakan untuk mengetahui capaian belajar. Mahasiswa wajib mengerjakan latihan sebagai berikut :

1. Jelaskan definisi dan ciri utama reformasi menurut Prasojo (2003)!
2. Keberhasilan reformasi telah banyak ditunjukkan oleh negara-negara baik itu negara maju maupun negara berkembang di masa yang lalu. Berikan contoh-contoh keberhasilan reformasi baik di negara maju maupun di negara berkembang?
3. Rumuskan tentang persamaan dan perbedaan yang dapat ditarik dari definisi reformasi administrasi Lee (1976), Samonte (1970), dan Khan (1980)!
4. Selain keberhasilan reformasi yang telah banyak ditunjukkan oleh negara-negara baik negara maju maupun negara berkembang, menurut pandangan saudara, apa saja faktor-faktor yang menjadi penghambat dalam melakukan reformasi administrasi baik di negara maju maupun di negara berkembang?

5. Tafsir tentang reformasi administrasi dari Caiden dikritik Quah karena mengandung tiga kelemahan pokok. Jelaskan tiga kelemahan pokok tersebut!
6. Memasuki era reformasi, tantangan pemerintah Indonesia dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik adalah dengan mengatasi krisis kepercayaan masyarakat terhadap layanan publik. Krisis yang muncul akibat bangunan birokrasi selama periode orde baru ini bahkan memicu protes di tingkat pusat maupun daerah (Dwiyanto et al., 2002; Thoha, Miftah. (2012). Apa saja yang mengakibatkan hal tersebut terjadi, dan bagaimana idealnya penyelenggaraan layanan publik oleh aparat pemerintah dan sistem yang bagaimana yang ideal diterapkan di Indonesia?
7. Perubahan administrasi publik telah menyita perhatian kajian para pakar sejak dekade 1970-an. Leemans mengidentifikasi enam alasan utama yang mendorong perubahan tersebut, Jelaskan keenam alasan tersebut?

8. Dari perspektif sejarah, reformasi administrasi pada awal abad ke-20 menekankan pada proses penguatan kelembagaan (institution building), birokratisasi, nasionalisasi dan sejumlah upaya pengelolaan organisasi untuk pembangunan kapasitas administrasi ekonomi negara. Jelaskan maksud dari penguatan kelembagaan dalam pernyataan tersebut?
9. Perubahan administrasi yang menggambarkan perbaikan dalam praktik administrasi, organisasi, prosedur, dan proses. Artinya setiap perubahan prosedur dapat dikategorikan sebagai reformasi administrasi. Menurut Butcher (2003) setidaknya ada empat factor yang mendorong adanya reformasi administrasi public pada Negara-negara demokratis, jelaskan keempat faktor tersebut?
10. Memperhatikan fenomena perubahan dunia, maka isu reformasi administrasi publik saat ini menjadi fenomena hampir di seluruh negaranegara di dunia, Jelaskan alasannya?

14.6 Bahan Bacaan

- Atmosoedirdjo, Prajudi. (1991). *Dasar-dasar Ilmu Administrasi*. Jakarta: Seri Pustaka Ilmu.
- Butcher, Tony and Andrew Massey. (2003). *Modernizing Civil Services*. UK: Edward Elgar Publishing Limited.
- Caiden, G. E. (1969). *Administrative Reform*. London: Allen Lane The Penguin Press.
- Chau, D. M. (1997). *Administrative reform in Vietnam: Need and strategy*. Asian Journal of Public Administration, 19(2), December.
- Commonweath Secretariat. (2016). *Key Principles of Public Sector Reforms: Case Studies and Frameworks*. London, UK: The Coommonweath Secretariat.
- Denhardt, J. V., & Robert, B. D. (2003). The new public service (serving, not steerings). London: M. E Sharpe.
- Dror, Y. (1976). Strategies for administrative reforms. In L. F. Ann, The management of change in government. The Hague: Martinus Nijhoff.
- Dwiyanto, Agus. (2002). *Reformasi Birokrasi Publik Di Indonesia*. Yogyakarta: PSKK-UGM.
- Effendi, T. (2006). *Langkah implementasi reformasi administrasi publik: Pembelajaran dari pengalaman Republik Korea. Makalah Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara pada Seminar tentang Reformasi Administrasi Publik*. Jakarta: Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara.
- Haning, M. Thahir (2015) *Reformasi Birokrasi: Desain Organisasi yang Mendukung Pelayanan Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Ilmu Giri.

- Henry, Nicholas. (1995). *Public Administration and Public Affairs (Sixth Edition)*. New Jersey: Practise-Hall.
- Holden. (2000). Problem of democracy: Administrative reform and corruption. In M. M. Khan. The paper was presented at the Norwegian Association for Development Research Annual Conference on The State Under Pressure in Bergen, Norway from 5-6 October 2000 and published in BISS Journal, 22(1), 2001.
- Kettl, D. F. (1994). Managing on the frontiers of knowledge: The learning organization. In P. W. Ingraham & B. S. Romzek, *New paradigm for government: Issue for the changing public service*. San Fransisco: JosseyBass Publisher.
- Lee, H. B. (1976). Bureaucratic model and administrative reforms. In L. F. Ann, *Development and change an administrative reform: An overview*. The Haque: Institut of Social Studies.
- _____. (2012). *Prilaku Organisasi Konsep Dasar dan Implikasinya*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Leemans, A. F. (1976). *The management of change in government*. The Haque: Martinus Nijhoff.
- Raadschelders, Jos C.N. (2003). *Government: A Public Administration Perspective*. New York: Robbins. SP, dan Judge. (2008). *Perilaku Organisasi. Buku 2*, Jakarta: Salemba Empat.
- Samonte, A.G. (1970). Patterns and Trends in Administrative Reform, in Lee, H-B. and Samonte, A.G., eds, *Administrative Reforms in Asia*, Manila: EROPA.
- Sedarmayanti. (2009). *Sumber Daya Manusia dan Produktivitas Kerja*. Bandung: CV Mandar Maju.

- Siagian, Sondang P. (2014). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Singh, A. (2005). *Administrative reforms towards sustainable practices*. SAGE Publication Pvt, Ltd.
- Sondang P. Siagian. (2014). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Thoha, Miftah. (1983). *Kepemimpinan dalam Manajemen*. Yogyakarta: Rajawali Pers.
- Thoha, Miftah. (2002). *Perilaku Organisasi Konsep Dasar dan Aplikasinya*. Jakarta: Rajawali Grafindo Persada. UNDP. (2009). *Public administration reform practice note*. From http://www.undp.org/governance/docs/PARPN_English.pdf, 2009.
- William L. Morrow. (1974). *An Introduction to Public Administration, Policy, Politics and Bureucracy*, (New York, the Free Press, 1974) 336. <http://www.jstor.org/pss/974286>
- Zauhar, S. (2012). *Reformasi administrasi konsep dimensi dan strategi*. Jakarta: Bumi Aksara.

PERTEMUAN 12
KULIAH KEDUA BELAS
MENGANALISIS ISU-ISU KONTEMPORER
(BIROKRASI DAN POLITIK)

12.1 Pendahuluan

Pada Pertemuan dalam pembelajaran Mata Kuliah ini mahasiswa diajak untuk mempelajari terkait isu-isu kontemporer terlebih khusus masalah birokrasi dan politik sehingga dalam perkuliahan kedua belas ini dapat menjadi suatu landasan bagi mahasiswa (i) untuk memahami bahan kajian pembelajaran pada pertemuan kuliah selanjutnya.

12.2 Capaian Pembelajaran

Setelah memahami dan mendiskusikan materi kuliah ini, mahasiswa diharapkan mampu menjelaskan pembahasan konsep birokrasi dan politik.

12.3 Indikator Capaian

Setelah mempelajari dan mendiskusikan materi ini mahasiswa diharapkan mampu menjelaskan :

1. Konsep Birokrasi
2. Konsep Politik

12.4. Penyajian Materi

Materi pembelajaran pertemuan ke 12 dalam mata kuliah Pengantar Administrasi Publik ini melingkupi :

1. Pengertian dan konsep birokrasi
2. Pengertian dan konsep politik
3. Konsep birokrasi dan politik dalam administrasi

12.2 Pengertian dan Konsep Birokrasi

Birokrasi sebagai sistem informasi formal pertama kali diperkenalkan pada tahun 1947 oleh Max Weber, yang menganggap birokrasi sebagai tipe ideal dari semua organisasi formal. Tujuan utama birokrasi adalah untuk mencapai efisiensi kerja yang optimal. Weber percaya bahwa organisasi birokrasi dapat berfungsi sebagai cara yang efektif untuk mengontrol pekerjaan manusia untuk mencapai tujuannya. Pada saat yang sama, menurut Herbert M. Levine, birokrasi berperan aktif dalam proses politik di sebagian besar negara, dan birokrasi melakukan banyak kegiatan, salah satu aspek terpenting di antaranya adalah Implementasi hukum, persiapan legislatif proposal, peraturan ekonomi, masalah perizinan ekonomi, masalah profesional dan layanan manfaat bersama.

Birokrasi yang berkembang, menjadi fokus pemerintahan di berbagai bidang dan hubungan antar negara. Birokrasi sendiri berperan sebagai pengantar berbagai keputusan politik ke dalam berbagai kebijakan publik dan bertanggungjawab melakukan pengelolaan pelaksanaan berbagai kebijakan tersebut secara operasional, efektif, dan efisien. Di sisi lain, birokrasi juga mengemban peranan penting sebagai faktor penentu keberhasilan keseluruhan agenda pemerintahan termasuk dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih.

Perkembangan konsep birokrasi sebenarnya merupakan salah satu dari jenis pemerintahan demokrasi dan aristokrasi sebagaimana yang dapat dilihat dari tulisan de Goumay dan Mill. Para teoritis pada abad ke-19 seperti Van Mohl, Olzewski dan Le Play banyak memfokuskan kepada ketidakpuasan rakyat terhadap pemerintahan dan melihat birokrasi sebagai Hasrat pegawai negeri yang digaji untuk selalu mencampuri urusan orang lain (Albrow, 2005). Birokrasi bagi sebagian orang dimaknai sebagai prosedur yang berbelit-belit, menyulitkan dan menjengkelkan. Namun bagi sebagian yang lain birokrasi dipahami dari perspektif yang positif yakni sebagai upaya untuk mengatur dan mengendalikan perilaku masyarakat agar lebih tertib. Ketertiban yang dimaksud adalah ketertiban dalam hal mengelola berbagai sumber daya yang mendistribusikan sumber daya tersebut kepada setiap anggota masyarakat secara berkeadilan. Pendapat yang berbeda dapat dipahami dari perspektifnya masing-masing. Bagi yang berpandangan positif terhadap birokrasi maka baginya birokrasi adalah sebuah keniscayaan akan tetapi bagi mereka yang berpandangan negative maka birokrasi justru menjadi salah satu penghalang tercapainya tujuan sehingga keberadaan birokrasi harus dihilangkan.

12.3 Pengertian dan Konsep Politik

Politik adalah suatu kejadian hal berkaitan dengan manusia yang selalu hidup bermasyarakat. Konsep politik diterapkan diseluruh dunia, politik biasanya berkaitan dengan pemerintahan. Politik merupakan konsep yang sudah diperkenalkan sejak zaman Yunani, inti dari politik adalah manusia dan tatanan hidupnya, politik merupakan cara orang yang hidup berkelompok membuat keputusan. Politik adalah tentang membuat kesepakatan antar

manusia sehingga mereka dapat hidup bersama dalam kelompok seperti suku, kota, atau negara.

Pada pandangan klasik, politik digunakan masyarakat untuk mencapai suatu kebaikan bersama yang dianggap memiliki nilai moral yang lebih tinggi. Kepentingan umum sering diartikan sebagai tujuan-tujuan moral atau nilai-nilai ideal yang bersifat abstrak seperti keadilan, kebenaran dan kebahagiaan. Pandangan klasik dianggap kabur seiring banyaknya penafsiran tentang kepentingan umum itu sendiri. Kepentingan umum dapat diartikan pula sebagai general will, will of all atau kepentingan mayoritas.

Pada pandangan kelembagaan, Menurut Max Weber, politik adalah segala sesuatu yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara. Max Weber melihat negara dari sudut pandang yuridis formal yang statis. Negara dianggap memiliki hak memonopoli kekuasaan fisik yang utama. Namun konsep ini hanya berlaku bagi negara modern yaitu negara yang sudah ada differensiasi dan spesialisasi peranan, negara yang memiliki batas wilayah yang pasti dan penduduknya tidak nomaden.

Pada pandangan kekuasaan, Robson mengemukakan politik adalah kegiatan mencari dan mempertahankan kekuasaan ataupun menentang pelaksanaan kekuasaan. Kekuasaan sendiri adalah kemampuan seseorang untuk mempengaruhi orang lain, baik pikiran maupun perbuatan agar orang tersebut berpikir dan bertindak sesuai dengan orang yang mempengaruhinya. Kelemahan dari konsep ini adalah tidak dapat dibedakannya konsep beraspek politik dan yang non politik dan juga kekuasaan hanya salah satu konsep dalam ilmu politik, masih ada konsep ideologi, legitimasi, dan konflik.

Pada pandangan fungsional, David Easton berpendapat bahwa politik adalah alokasi nilai-nilai secara otoritatif berdasarkan

kewenangan dan mengikat suatu masyarakat. Sedangkan menurut Harold Lasswell, politik merupakan *who gets, what gets, when gets* dan *how gets* nilai. Dapat diketahui bahwa politik sebagai perumusan dan pelaksanaan kebijakan umum. Kelemahan dari konsep ini adalah ditematkannya pemerintah sebagai sarana dan wasit terhadap persaingan diantara berbagai kekuatan politik untuk mendapatkan nilai-nilai terbanyak dari kebijakan umum tanpa memperhatikan kepentingan pemerintah itu sendiri. Pandangan konflik mendeskripsikan bahwa politik merupakan kegiatan untuk memengaruhi perumusan dan kebijaksanaan umum dalam rangka usaha untuk memengaruhi, mendapatkan dan mempertahankan nilai. Oleh karena itu sering terjadi perdebatan dan pertentangan antara pihak yang memperjuangkan dan pihak yang mempertahankan nilai. Kelemahan konsep ini adalah tidak semua konflik berdimensi politik.

12.4 Konsep Birokrasi dan Politik Dalam Administrasi

Birokrasi dan politik adalah dua institusi yang berbeda, namun sulit untuk dipisahkan. Keduanya berkontribusi pada tata pemerintahan daerah yang baik. Proses *checks and balances* yang dilakukan oleh politik dan birokrasi tetap berada dalam koridor esensi otonomi daerah.

Sebagaimana disebutkan di atas, sistem politik dan sistem birokrasi merupakan sistem dengan karakteristik yang berbeda. Birokrasi sebagai sistem organisasi formal pertama kali dikemukakan oleh Weber pada tahun 1947. Dalam pandangannya, birokrasi merupakan tipe ideal dari semua organisasi formal. Organisasi yang mengikuti sistem birokrasi dicirikan oleh pembagian kerja yang terspesialisasi, impersonalisasi, kekuasaan hierarkis,

regulasi, karir yang panjang, dan efisiensi yang tinggi. Pada saat yang sama, institusi politik bersifat demokratis, yang ditandai dengan adanya kebebasan sipil dan politik, seperti kebebasan berbicara, menulis, berkumpul dan berorganisasi, dan debat politik.

Wilson (1887-1941) dan Goodnow (1990) telah mengartikulasikan perbedaan antara kedua sistem ini, di mana politik termasuk dalam ranah kebijakan dan birokrasi berada pada ranah administrasi. Perbedaan antara kedua institusi tersebut mau tidak mau akan mengarah pada pola hubungan yang dinamis. Dinamika muncul ketika proses politik berlangsung, baik birokrasi maupun politik melalui proses penyusunan undang-undang, peraturan daerah, dan lain-lain. Kuatnya hubungan dinamis tersebut kemudian juga terjadi ketika birokrasi menjalankan fungsi penegakan kebijakan dari lembaga politik yang mengawalinya.

Ketika hubungan keduanya seimbang, muncul pola dinamis hubungan politik dan birokrasi. Model hubungan yang seimbang bukanlah model yang menyeleksi atau mengkolaborasikan kepentingan satu sama lain dengan mengabaikan kepentingan masyarakat. Pada dasarnya institusi politik dengan nilai demokrasi dan birokrasi sesungguhnya sangat diperlukan dalam proses pembangunan suatu daerah, akan tetapi semakin kuat birokrasi dalam daerah maka akan semakin rendah demokrasi lokal dan sebaliknya semakin lemah birokrasi maka akan semakin tinggi demokrasi.

Realita saat ini di Indonesia merefleksikan kesamaan substansi pola relasi politik – birokrasi dalam kebanyakan negara berkembang yang tengah berada dalam fase transisi demokrasi. Hal tersebut dapat ditemui dalam ciri-ciri relasi politik – birokrasi seperti praktek lobi-lobi untuk mencari posisi jabatan, intervensi politik

dalam penentuan jabatan, dan ketidaknyaman pejabat birokrasi daerah yang berada dalam arena permainan politik daerah. Eforia demokrasi menyebabkan para politisi justru keluar dari esensi demokrasi dengan memanfaatkan momentum tersebut untuk kepentingan pribadi dan golongan. Birokrasi pun akhirnya menyambut perilaku politik tersebut, sehingga berakhir dengan mengkhianati rakyat.

Kondisi pemerintahan daerah di negara-negara yang tengah bertransisi dari otoriter ke demokrasi ditandai oleh fenomena diantaranya terjadi peningkatan dominasi lembaga politik terhadap birokrasi. Lembaga–lembaga politik, seperti parlementer, partai politik, dan kelompok kepentingan mengalami peningkatan kekuatan dan mampu melakukan kontrol terhadap birokrasi. Pada sisi lain, masa diluar birokrasi secara politis dan ekonomis pasif, sehingga menyebabkan lemahnya peranan mereka untuk mengontrol perilaku menyimpang institusi politik dan birokrasi.

Ketika relasi politik dan birokrasi tidak berkembang ke arah sinergisitas untuk keberhasilan pembangunan di daerah, maka dapat disimpulkan bahwa kedua institusi tersebut cenderung dipertanyakan kemampuannya untuk melaksanakan pembangunan, terutama pembangunan yang mampu mengantisipasi dan menahan gejala-gejala eksternal sehingga bisa mencapai tingkat pertumbuhan yang memadai, yang dapat mendistribusikan secara merata hasil dari perjuangan masyarakat tersebut.

Relasi politik – birokrasi, sebagaimana dijelaskan Toha diatas, memang sulit dihindarkan bahkan dapat dikatakan mustahil. Termasuk menghilangkan motif politik dalam tubuh birokrasi. Birokrasi bahkan telah menjadi kekuatan politik dengan posisinya sebagai pemilik jaringan struktur hingga ke basis masyarakat,

penguasaan informasi yang memadai, dan kewenangan eksekusi program dan anggaran. Eksistensi birokrasi sebagai alat atau mekanisme untuk mencapai tujuan yang baik dan efisien dapat dimanfaatkan untuk kepentingan publik atau motif politik tertentu.

Dalam Ilmu Administrasi Publik, birokrasi memiliki sejumlah makna, di antaranya adalah pemerintahan yang dijalankan oleh suatu biro yang biasanya disebut dengan officialism, badan eksekutif pemerintah (the executive organs of government), dan keseluruhan pejabat public (public officials), baik itu pejabat tinggi ataupun rendah (Albrow, 2005). Diantara ketiga makna tersebut, karakteristik umum yang melekat pada birokrasi adalah keberadaannya sebagai suatu lembaga pemerintah.

Kebanyakan orang menganggap bahwa konsep birokrasi menjadi administrasi yang tak efisien serta rasional, mencakup software kriteria evaluatif dan spesifikasi sifat nilai-nilai tadi (Martin Albrow, 1989). Konsep birokrasi cenderung dianggap sebagai suatu aspek ancaman terhadap demokrasi, apalagi konsep birokrasi menjadi kekuasaan yg dijalankan sang pejabat, konsep ini diamati secara berfokus sebab mendiskusikan ihwal pejabat-pejabat negara yang menjalankan tujuan-tujuan demokrasi. Perlu dipertanyakan apakah tindakan tergantung pada bagaimana nilai-nilai demokrasi itu ditafsirkan dan mana diantara penafsiran itu yg ditinjau galat. Friedrich dan Finer prihatin terhadap persoalan kesesuaian praktek-praktek administrasi negara modern dengan nilai-nilai demokrasi, karena mereka percaya bahwa bukan kekuasaan yg dijalankan pejabat yang menimbulkan duduk perkara permanen, cara menggunakan kekuasaan itulah yang sebagai masalahnya, untuk itu perlu ditinjau bagaimana masing-masing karakteristik antara

birokrasi serta demokrasi digunakan dalam usaha mendiagnosis dan menyembuhkan duduk perkara yg terjadi.

Birokrasi dan politik yang terjadi dalam administrasi publik adalah Basic pemikiran birokrasi dan politik dengan prinsip-prinsip birokrasi publik, yakni birokrasi yang tunduk pada kepentingan 'pemberi kewenangan: rakyat (abdi rakyat). Bahwa kemudian dalam perkembangannya, birokrasi berevolusi menjadi mesin pemerintahan yang mengabdikan kepada kepentingan penguasa, aparatnya lupa pada posisi pelayan rakyat dan sedang mengira dirinya adalah pelayan pemimpin hirarki birokrasi (abdi penguasa) karena di sanalah nasibnya digantungkan, yang merupakan suatu penyakit birokrasi (patologi birokrasi). Inilah penyakit degeneratif birokrasi, yang muncul dari proses kehidupan birokrasi. Sebuah penyimpangan fungsi-fungsi sistemik dalam birokrasi.

Dimasa reformasi ini mengarah pada tiga kecenderungan yaitu pertama proses weberisasi, yaitu suatu proses dimana suatu birokrasi semakin mendekati tipe ideal sebagaimana dikemukakan sang Max Weber. Kedua, proses parkinsonisasi yaitu proses dimana birokrasi cenderung menuju kedalam keadaan patologis sebagaimana pernah diduga kuat oleh C. Northcote Parkinson. Ketiga, proses orwelisasi, yaitu kecenderungan birokrasi semakin menguasai rakyat, buat birokrasi di Indonesia agaknya cenderung ke arah parkinsonisasi dan orwelisasi ketimbang ke arah weberisasi. Untuk syarat Indonesia sendiri syarat patologis ini terlihat menggunakan susahnyanya menetralkan birokrasi serta politik sebagai akibatnya kita mengenal politik rente serta politik transaksional dan politik oligarkis di birokrasi-birokrasi.

12.5 Penutup

Resume

Pada penyajian materi definisi ilmu administrasi publik ini maka diharapkan para mahasiswa (i) untuk memahami dan menjelaskan serta mampu mendiskusikan terkait birokrasi dan politik. Fenomena birokrasi dan politik akan selalu ada bersama kita dalam kehidupan sehari-hari, setiap orang seringkali mengeluhkan cara berfungsinya birokrasi sehingga pada akhirnya orang akan beranggapan bahwa birokrasi tidak ada manfaatnya karena banyak disalahgunakan oleh pejabat pemerintah (birokratisme) yang merugikan masyarakat, oleh karena itu diperlukan adanya reformasi birokrasi. Kiranya dengan tersusunnya makalah ini dapat menambah pengetahuan dan menjadi referensi bagi pembaca juga penulis.

Latihan

Sebagai bagian akhir dari penutup, disediakan soal-soal latihan bagi mahasiswa agar dikerjakan untuk mengetahui capaian belajar. Mahasiswa wajib mengerjakan latihan sebagai berikut :

1. Bagaimana prinsip proses checks and balances yang dilakukan oleh politik dan birokrasi?
2. Sebutkan peran birokrasi dalam lingkup pemerintah !
3. Jelaskan bagaimana birokrasi dilihat dari perspektif yang positif ?
4. Apa perbedaan antara jabatan birokrasi dan politik ? !
5. Apa yang dimaksud dari penduduk tidak nomaden ?
6. Jelaskan konsep politik dari pandangan fungsional menurut Harold Lasswell tentang politik merupakan who gets, what gets, when gets, dan how gets nilai !

7. Sebutkan perbedaan antara birokrasi dan politik !
8. Bagaimana implementasi proses orwelisasi ?
9. Identifikasi beberapa dimensi untuk mengetahui budaya politik suatu negara!
10. Sebutkan dampak negatif kebebasan di era reformasi !

12.6 Bahan Bacaan

- Anonym. 2017. *Pengertian Dan Artikel Berbagai Ilmu Pendidikan Dan Pengetahuan, PENGERTIAN DAN ARTIKEL: Teori Instrumen Birokrasi*. Diakses pada tanggal 9 Juli 2022.
- Fcadiel. 2022. *Konsep Birokrasi Menurut Beberapa Ahli. Konsep Birokrasi Menurut Beberapa Ahli - Administrasi Publik* (ilmuadmpublik.com). Diakses pada tanggal 9 Juli 2022.
- Heldan, Elip. 2012. *Birokrasi Vs. Politik. Birokrasi Vs. Politik*. Kompasiana.com. Diakses pada tanggal 9 Juli 2022.
- Kuswandro, Wawan. 2022. *Konsep Pemikiran Dan Praktik Birokrasi Dan Politik. Jawa Timur*. FISIP Universitas Brawijaya. Konsep, Pemikiran dan Praktik Birokrasi dan Politik | WK (ub.ac.id). Diakses pada tanggal 8 Juli 2022.
- Martini, Rina. 2012. *Buku Ajar Birokrasi Dan Politik*. Microsoft Word - 3 - BIROKRASI DAN POLITIK.doc (undip.ac.id). Diakses pada tanggal 9 Juli 2022.
- Raha, Warnet. 2015. *Makalah Birokrasi*. Makalah birokrasi (slideshare.net). Diakses pada tanggal 8 Juli 2022.
- Putri, Dewinta. 2019. *Wajib Tahu! Contoh Politik Birokrasi di Indonesia Dengan Penjelasan Terlengkap. Wajib Tahu! Contoh Politik Birokrasi di Indonesia Dengan Penjelasan Terlengkap* - GuruPPKN.com. Diakses pada tanggal 9 Juli 2022.

- Setiadi P, Budi. 2022. *Makalah Politik Dan Birokrasi Di Indonesia*.
MAKALAH POLITIK DAN BIROKRASI DI INDONESIA | Budi
Setiadi P - Academia.edu. Diakses pada tanggal 8 Juli 2022.
- Sulistio, Eko Budi. 2016. *Birokrasi publik. Bab 1 Konsep Birokrasi* |
EKO BUDI SULISTIO - Academia.edu. Diakses pada tanggal 8
Juli 2022. Anonym, *BIROKRASI PEMERINTAHAN (PUBLIK)*
(unila.ac.id). Diakses pada tanggal 9 Juli 2022.
- Winarto, Budi. 2007. *Kebijakan Publik, Teori dan Proses*.
Yogyakarta: Media Pressindo.

PERTEMUAN 13
KULIAH KETIGA BELAS
MENGANALISIS ISU-ISU KONTEMPORER
E-GOVERNMENT

13.1 Pendahuluan

Pada Pertemuan dalam pembelajaran Mata Kuliah ini mahasiswa diajak untuk mempelajari terkait isu-isu kontemporer terlebih khusus mengenai e-Government sehingga dalam perkuliahan ketiga belas ini dapat menjadi suatu landasan bagi mahasiswa (i) untuk memahami bahan kajian pembelajaran pada pertemuan kuliah selanjutnya.

13.2 Capaian Pembelajaran

Setelah memahami dan mendiskusikan materi kuliah ini, mahasiswa diharapkan mampu menjelaskan pembahasan konsep E-Government.

13.3 Indikator Capaian

Setelah mempelajari dan mendiskusikan materi ini mahasiswa diharapkan mampu menjelaskan :

1. Konsep E-Government
2. Penerapan E-Government di Indonesia

13.4. Penyajian Materi

Materi pembelajaran pertemuan ke 13 dalam mata kuliah Pengantar Administrasi Publik ini melingkupi :

1. Konsep e-government
2. Penerapan E-government di Indonesia

3. Tujuan dan Manfaat Penerapan E-government di Indonesia
4. Masalah dan Solusi Penerapan E-government

13.2 Penerapan E-government di Indonesia

Pertama-tama yang harus dilihat adalah bagaimana sistem pemerintahan berjalan sebelum penerapan e-government, karena untuk menjalankan e-government diperlukan suatu sistem informasi yang baik, teratur dan sinergi dari masing-masing lembaga pemerintahan, sehingga dari kesemuanya itu bisa didapatkan suatu sistem informasi yang terjalin dengan baik. Karena dengan sistem informasi yang demikian akan memudahkan pemerintah dalam menjalankan fungsinya ke masyarakat. Sedangkan untuk mewujudkan sistem informasi yang baik, teratur dan sinergi antara lembaga pemerintahan, maka sistem informasi dari masing-masing lembaga pemerintahan harus memenuhi suatu standar sistem informasi, dimana standar ini meliputi persyaratan minimal untuk faktor-faktor dari sistem informasi tersebut.

Dalam pengertian sistem informasi secara umum, maka unsur-unsur yang terkandung didalamnya adalah manusia, teknologi, prosedur dan organisasi. Untuk memenuhi konsep sistem informasi yang baik maka dari masing-masing unsur tersebut harus memiliki standar yang harus dipatuhi dan dijalankan, sehingga sistem informasi dari satu lembaga pemerintah ke lembaga pemerintah lainnya dapat terhubung, dan informasi yang dihasilkan dari sistem informasi tersebut bisa dipergunakan untuk keperluan pemerintah dalam menjalankan fungsinya baik kedalam maupun keluar.

E-government bertujuan untuk meningkatkan mutu layanan publik melalui pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi

dalam proses penyelenggaraan pemerintah daerah agar dapat terbentuk pemerintahan yang bersih dan transparan, dan agar dapat menjawab tuntutan perubahan secara efektif. Selain itu e-government juga bertujuan untuk mendukung good governance. Penggunaan teknologi yang mempermudah masyarakat untuk mengakses informasi dapat mengurangi korupsi dengan cara meningkatkan transparansi dan akuntabilitas lembaga publik. E-government dapat memperluas partisipasi publik dimana masyarakat dimungkinkan untuk terlibat aktif dalam pengambilan keputusan/kebijakan oleh pemerintah Di Indonesia, perkembangan e-government masih sebatas pada mempublikasikan informasi melalui website, interaksi antara masyarakat dan kantor pemerintahan melalui email, serta masyarakat pengguna dapat melakukan transaksi dengan kantor pemerintahan secara timbal balik. Indonesia belum mencapai tingkat integrasi di seluruh kantor pemerintahan, di mana masyarakat dapat melakukan transaksi dengan seluruh kantor pemerintahan yang telah mempunyai pemakaian data base bersama. Melihat perkembangan system aplikasi e-government di atas maka dapat disimpulkan bahwa pengembangan e-government di Indonesia masih dalam proses. Artinya pengembangan e-government dapat dikatakan sukses ataupun sebaliknya gagal di masa yang akan datang. Penting untuk mempersiapkan berbagai sarana dalam pengembangan e-government di Indonesia seperti sumber daya manusia, sarana dan prasarana teknologi informasi dan inisiatif serta responsibilitas pihak-pihak yang terlibat langsung agar inisiasi untuk menciptakan sebuah tata pemerintahan yang baik dan pelayanan yang berkualitas dapat terwujud dengan baik bukan pelaksanaan yang terkesan dituntut oleh kebijakan pemerintah pusat.

Kemudian dalam konteks e-government, maka kita akan berbicara mengenai sistem informasi yang berbasis komputer, karena untuk mewujudkan e-government tidak ada jalan lain bahwa yang harus dilakukan pertama-tama adalah mengotomatisasi semua unsur yang terdapat dalam system informasi dan untuk memperlancar otomatisasi tersebut maka dipergunakanlah teknologi ICT yang dapat mendukung yaitu komputer. Sistem informasi yang berbasis komputer menggunakan komponen-komponen berikut ini seperti data, prosedur, manusia, software dan hardware. Tetapi sebelum menjalankan sistem informasi yang berbasis komputer, sebelumnya yang harus dibenahi adalah sistem informasi yang bukan berbasis komputer, karena otomatisasi tidak akan mempunyai pengaruh yang signifikan apabila sistem informasi yang bukan berbasis komputernya belum bagus. Dengan demikian tidaklah heran apabila negara yang dapat menjalankan e-government hanyalah negara-negara maju (dalam konteks e-government seutuhnya, bukan semata-mata situs informasi dari pemerintah). Karena untuk membereskan sistem informasi dalam satu lembaga pemerintah saja sudah sangat sulit apalagi harus tercapainya sinergi dari sistem informai dari lembaga-lembaga pemerintahan, karena hal ini berkaitan erat dengan faktor budaya, politik dan ekonomi suatu negara.

Permasalahan yang ada dalam bidang teknologi informasi di Indonesia, seperti yang dinyatakan oleh Bambang Bintoro Soedjito, Deputi Bidang Produksi, Perdagangan dan Prasarana BAPPENAS, dalam makalahnya yang berjudul "Kerangka Kerja dan Strategi Pengembangan Teknologi Informasi Nasional (NIT Framework), yaitu :

1. Efisiensi dan produktivitas dalam pembelanjaan TI

2. Kurang jelasnya tujuan investasi TI
3. Kurangnya koordinasi proyek TI, sehingga sistem yang tumpang tindih dan tingkat integrasi yang rendah
4. Hambatan dalam pengelolaan administrasi TI
5. Munculnya digital divide antara negara maju dan berkembang serta antar daerah di Indonesia.

Pada saat sekarang ini, Indonesia telah mulai melaksanakan penerapan e-government. Instruksi Presiden No 3 tahun 2003 tentang kebijakan dan strategi nasional pengembangan e-government tidak bisa dipungkiri adalah angin bagus bagi penerapan teknologi komunikasi dan informasi di pemerintahan. Tidak hanya di Indonesia, di beberapa negara maju maupun yang sedang berkembang melaksanakan pengembangan e-government sesuai dengan karakteristik negara masing-masing. Jarang ditemukan negara-negara tersebut melaksanakan tahapan yang sama. Penelitian Parayno di Philipina dan Kang menunjukkan bahwa ada negara yang mendahulukan perdagangan (custom) dan e-procurement, ada negara yang memprioritaskan pelayanan pendidikan, ada yang mendahulukan sektor kesehatan, dan ada pula yang mengutamakan kerjasama regional.

Sebelumnya pada tahun 2003, di era Presiden Megawati Soekarno Putri, Pemerintah mengeluarkan suatu kebijakan yang lebih fokus terhadap pelaksanaan e-government, melalui Instruksi Presiden yaitu Inpres Nomor 3 tahun 2003. Inpres ini berisi tentang Strategi Pengembangan e-government yang juga sudah dilengkapi dengan berbagai Panduan tentang e-government seperti: Panduan Pembangunan Infrastruktur Portal Pemerintah; Panduan Manajemen Sistem Dokumen Elektronik Pemerintah; Pedoman tentang Penyelenggaraan Situs Web Pemda; dan lain-lain. Demikian pula

berbagai panduan telah dihasilkan oleh Depkominfo pada tahun 2004 yang pada dasarnya telah menjadi acuan bagi penyelenggaraan e-government di pusat dan daerah. Dalam Inpres ini, Presiden dengan tegas memerintahkan kepada seluruh Menteri, Gubernur, Walikota dan Bupati untuk membangun e-government dengan berkoordinasi dengan Menteri Komunikasi & Informasi.

Pada dasarnya, e-government dalam menyediakan pelayanan melalui internet yaitu penyediaan berupa informasi:

1. Interaksi satu arah, berupa fasilitas mendownload formulir yang dibutuhkan.
2. Interaksi dua arah berupa pemrosesan / pengumpulan formulir secara online
3. Transaksi yang berarti pelayanan elektronik penuh berupa pengambilan keputusan dan delivery (pembayaran).

Menurut Wescott, dari berbagai langkah dan strategi yang dilaksanakan oleh negara-negara tersebut, secara umum tahapan pelaksanaan e-government yang biasanya dipilih adalah :

1. Membangun sistem e-mail dan jaringan
2. Meningkatkan kemampuan organisasi dan publik dalam mengakses informasi
3. Menciptakan komunikasi dua arah antar pemerintah dan masyarakat
4. Memulai pertukaran value antar pemerintah dan masyarakat; dan
5. Menyiapkan portal yang informatif. Membangun sistem e-mail dan jaringan biasanya dapat dimulai dengan menginstalasi suatu aplikasi untuk mendukung fungsi administrasi dasar seperti sistem penggajian dan data kepegawaian.

Meningkatkan kemampuan organisasi dan publik dalam mengakses informasi bisa dimulai dengan pengaturan work flow

yang meliputi file, image, dokumen dan lain-lain dari satu workstation ke workstation lainnya dengan menggunakan manajemen bisnis untuk melaksanakan proses pengkajian, otorisasi data entry, data editing, dan mekanisme pendelegasian dan pelaksanaan tugas. Sementara itu menciptakan komunikasi dua arah bisa dilaksanakan dengan menginformasikan satu atau lebih email address, nomor telepon dan facsimile pada website untuk meningkatkan minat dan kesempatan masyarakat dalam menggunakan pelayanan dan memberikan umpan balik. Pertukaran value antar pemerintah dan masyarakat memang harus dimulai secepatnya karena telematika sangat mendukung pelaksanaan pembangunan dan proses interaksi bisnis secara lebih flexible dan nyaman dimana dimungkinkan terjadinya proses pertukaran value atau tata nilai dan informasi dengan pihak pemerintah. Pertukaran value yang dimaksud bukan hanya tata nilai dan budaya, tapi juga secara nyata memulai terjadinya transaksi elektronik, seperti transfer dana antar rekening bank melalui ATM dan Internet sebagai bagian proses pelayanan publik.

13.3 Tujuan dan Manfaat Penerapan E-government di Indonesia

Konsep e-government diterapkan dengan tujuan bahwa hubungan pemerintah baik dengan masyarakatnya maupun dengan pelaku bisnis dapat berlangsung secara efisien, efektif dan ekonomis. Hal ini diperlukan mengingat dinamisnya gerak masyarakat pada saat ini, sehingga pemerintah harus dapat menyesuaikan fungsinya dalam negara, agar masyarakat dapat menikmati haknya dan menjalankan kewajibannya dengan nyaman dan aman, yang kesemuanya itu dapat dicapai dengan pembenahan sistem dari pemerintahan itu sendiri, dan e-government adalah salah satu caranya.

Sistem informasi adalah sistem yang digunakan untuk menyimpan sekaligus menganalisa data-data yang sudah diinput serta menghasilkan suatu format laporan yang merepresentasikan data-data yang telah diinput. Sistem informasi merupakan gabungan antara bahasa program yang didukung dengan sistem database. Penyediaan data dan informasi oleh pemerintah, merupakan upaya yang ditempuh untuk mewujudkan akuntabilitas publik serta membangun citra pemerintah yang bersih, berwibawa dan bertanggungjawab. Manajemen data dan informasi dalam suatu pengelolaan basis data yang terintegrasi akan memudahkan berbagai pihak mengetahui potensi dan permasalahan di suatu daerah. Ketersediaan data dan informasi yang dimiliki oleh suatu institusi/pemerintahan akan sangat membantu proses pengambilan kebijakan yang menyangkut kepentingan bersama. Pengambilan kebijakan yang didukung oleh data akan berpengaruh besar terhadap pola implementasi di lapangan.

Selain itu tujuan penerapan e-government adalah untuk mencapai suatu tata pemerintahan yang baik (good governance).

Pengertian dari tata pemerintahan yang baik (good governance) menurut UNDP (United Nation Development Programme) seperti yang dinyatakan dalam Dokumen Kebijakan UNDP yang diterbitkan pada bulan Januari 1997 dengan judul "Tata Pemerintahan Menunjang Pembangunan Manusia Berkelanjutan", adalah: "penggunaan wewenang ekonomi, politik dan administrasi guna mengelola urusan-urusan negara pada semua tingkat. Tata pemerintahan menyangkut seluruh mekanisme, proses, dan lembaga-lembaga di mana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan di antara mereka".

Governance ini tidak semata-mata menjadi monopoli tugas negara, namun juga menjadi kewajiban bagi sektor swasta, dan semua komponen civil society. Karena posisi yang sama penting dari semua aktor dalam civil society tersebut, good governance harus ditandai dengan proses sinergi di antara mereka. Dalam hal ini, karakter good governance terutama mencakup:

1. *Participatory* dan *sustainable* (berkelanjutan)
2. *Legitimate*, *acceptable*, dan transparan bagi masyarakat
3. Meningkatkan *equity*, dan *equality*, mengembangkan sumberdaya dan metode governance
4. Meningkatkan keseimbangan, serta mentoleransi dan menerima perspektif yang bermacam-macam
5. Mampu memobilisasi sumber daya untuk tujuan ± tujuan social
6. Memperkuat mekanisme ± mekanisme asli (*indigenous*)
7. Beroperasi berdasarkan aturan hukum, serta efektif dan efisien dalam penggunaan sumber daya
8. Melahirkan dan memerintahkan *respect*, *trust*, dan *accountable*,

9. Mampu mendefinisikan dan mengambil keputusan
10. Enabling dan fasilitatif sebagai regulator daripada control
11. Dapat mengatasi isu ± isu temporer dan berorientasi pelayanan.

Pada dasarnya, setiap pembaruan dan perubahan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, dimaksudkan dalam rangka menuju terwujudnya pemerintahan yang demokratis guna terwujudnya sistem pemerintahan yang lebih baik (good governance). Salah satu ciri good governance adalah transparansi yang dibangun atas dasar arus informasi yang bebas, dimana seluruh proses pemerintahan dan informasinya dapat diakses oleh semua pihak yang berkepentingan. Untuk kepentingan transparansi informasi sebagaimana dimaksud, diperlukan sarana komunikasi yang menjamin kelancaran informasi antara pemerintah dengan masyarakat dan dunia usaha, dan tentunya komunikasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, serta antar pemerintah daerah.

Secara umum pengimplementasian e-government diyakini akan memperbaiki kinerja pengelolaan pemerintahan di Indonesia. Maraknya korupsi di Indonesia dan rendahnya kepercayaan investor asing terhadap pemerintah Indonesia menunjukkan rendahnya kualitas manajemen pemerintahan Indonesia. Karena itu, diperlukan suatu manajemen pemerintah yang sangat menonjolkan unsur transparansi, sebagai salah faktor penting untuk menghilangkan KKN (kolusi, kompsi, nepotisme) di pemerintahan. Rendahnya transparansi ini menyebabkan sukarnya mekanisme pengawasan berjalan dengan lancar. Salah satu solusi dan alternatif yang menjanjikan untuk menciptakan transparansi dalam mewujudkan Good Governance adalah sistem pengelolaan pemerintahan secara elektronik atau electronic government (e-government). Pengelolaan

lembaga/instansi secara elektronik baik untuk swasta maupun pemerintahan selain meningkatkan transparansi, juga bisa meningkatkan efisiensi (menurunkan biaya dan meningkatkan efektivitas/meningkatkan daya hasil).

Disisi lain, yang menjadi tujuan utama dari penerapan e-government adalah

1. Meningkatkan proses/ kinerja internal pemerintah/sector publik di antaranya:
 - a. Efisiensi anggaran: meningkatkan rasio input-output dengan memotong biaya/ anggaran (efisiensi).
 - b. Meningkatkan kemampuan proses manajemen, perencanaan, monitoring/ pengawasan dan pengendalian kemampuan sumber daya yang dimiliki (SDM, uang dan lainnya).
 - c. Membuat relasi yang strategis didalam pemerintahan: menghubungkan antara pemerintah pusat (lembaga tinggi dan tertinggi negara) dengan pemerintah daerah dan lembaga lembaga negara lainnya (departemen dan non departemen).
 - d. Menciptakan keberdayaan: kemampuan memberdayakan sumber daya yang ada (pemerintah dan non pemerintah) menuju good governance.
2. Menghubungkan dan melayani warga masyarakat/ stakeholder. Aspek ini berkaitan dengan relasi antara pemerintah dengan masyarakat, dimana pemerintah/ sektor publik mendapatkan legitimasinya, juga berkaitan dengan warga / stakeholder sebagai pelanggan (yang mengkonsumsi pelayanan publik). Hal-hal yang harus dilakukan oleh pemerintah terkait dengan aspek ini:

- a. Berbicara (memberi penjelasan) kepada masyarakat. Pemerintah harus menjelaskan kinerja internal mereka (sektor publik) secara detail kepada stakeholdernya, ini sangat berkaitan erat dengan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah sebagai pelayan publik yang harus dapat mempertanggungjawabkan segala keputusan dan tindakan yang telah atau akan diambil.
- b. Mendengarkan dan menyerap aspirasi masyarakat. Meningkatkan masukan dari masyarakat terhadap kinerja pemerintah di dalam mengambil keputusan dan kebijakan. Atau dengan kata lain meningkatkan partisipasi masyarakat di era demokratisasi yang tengah bergulir dewasa ini.

3. Membangun interaksi eksternal

Aspek ini berkaitan erat dengan relasi antara pemerintah/ sektor publik dengan lembaga-lembaga lain yaitu: bisnis, lembaga nirlaba dan komunitas/komunitas yang terbentuk didalam masyarakat / LSM. Termasuk didalamnya:

- a. Bekerjasama secara lebih baik dengan sektor bisnis. Meningkatkan interaksi antara pemerintah dan sektor bisnis, dimana pemerintah menentukan aturan-aturan yang kondusif untuk perkembangan dunia usaha dan juga pemerintah menyederhanakan rantai birokrasi sehingga sektor bisnis dapat meningkatkan kualitas, kenyamanan dan menekan biayanya /cost.
- b. Mengembangkan komunitas. Pemerintah harus bisa berperan untuk membangun kemampuan / enabler sosial ekonomi dari berbagai kelompok/ komunitas yang ada.

- c. Membangun Kemitraan. Pemerintah hendaknya menjadi fasilitator dan sekaligus mitra dari berbagai stakeholder dalam mencapai kemajuan sosial dan ekonomi.
4. Mengurangi secara signifikan total biaya administrasi, relasi, dan interaksi yang dikeluarkan pemerintah maupun stakeholdernya untuk keperluan aktivitas sehari-hari.
5. Informasi, komunikasi dan transaksi antara masyarakat dan pemerintah dilakukan via internet.
6. Dapat meningkatkan pendapatan daerah dan membuat pemerintah daerah lebih transparan.
7. Akses ke informasi pemerintah terbuka sangat lebar (transparansi), yang berarti adanya peningkatan hubungan antara pemerintah, pelaku bisnis, dan masyarakat umum.
8. Dapat mengurangi korupsi dengan cara meningkatkan transparansi dan akuntabilitas lembaga publik.
9. Kecepatan pelayanan, yang berarti juga penghematan yang sangat besar, baik dalam waktu maupun energi atau sumber daya.
10. Mendorong terjadinya reformasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di mana transparansi kebijakan dan pelaksanaan otonomi daerah akan makin mudah dikelola dan diawasi.
11. Memenuhi tuntutan masyarakat akan kebutuhan informasi mengenai kegiatan pemerintahan.
12. Menciptakan customer online dan bukan in-line.
13. Memperluas partisipasi publik dimana masyarakat dimungkinkan untuk terlibat aktif dalam pengambilan keputusan/kebijakan oleh pemerintah
14. Memperbaiki produktifitas dan efisiensi birokrasi serta meningkatkan pertumbuhan ekonomi.

15. Hubungan pemerintah baik dengan masyarakatnya maupun dengan pelaku bisnis dapat berlangsung secara efisien, efektif dan ekonomis.
16. Mencapai suatu tata pemerintahan yang baik (good governance).

Adapun manfaat E-government

1. Pelayanan servis yang lebih baik kepada masyarakat. Informasi dapat disediakan 24 jam sehari, 7 hari dalam seminggu, tanpa harus menunggu dibukanya kantor. Informasi dapat dicari dari kantor, rumah, tanpa harus secara fisik datang ke kantor pemerintahan.
2. Peningkatan hubungan antara pemerintah, pelaku bisnis, dan masyarakat umum. Adanya keterbukaan (transparansi) maka diharapkan hubungan antara berbagai pihak menjadi lebih baik. Keterbukaan ini menghilangkan saling curiga dan kekesalan dari kesemua pihak.

Pemberdayaan masyarakat melalui informasi yang mudah diperoleh. Dengan adanya informasi yang mencukupi, masyarakat akan belajar untuk dapat:

1. Menentukan pilihannya. Sebagai contoh, data-data tentang sekolah (jumlah kelas, daya tampung murid, passing grade, dan sebagainya) dapat ditampilkan secara online dan digunakan oleh orang tua untuk memilihkan sekolah yang pas untuk anaknya.
2. Pelaksanaan pemerintahan yang lebih efisien. Sebagai contoh, koordinasi pemerintahan dapat dilakukan melalui email atau bahkan video conferencing. Bagi Indonesia yang luas areanya sangat besar, hal ini sangat membantu. Tanya jawab, koordinasi, diskusi antara pimpinan daerah dapat dilakukan tanpa

kesemuanya harus berada pada lokasi fisik yang sama. Tidak lagi semua harus terbang ke Jakarta untuk pertemuan yang hanya berlangsung satu atau dua jam.

13.4 Masalah dan Solusi Penerapan E-Government

Implementasi e-government tidak selamanya memberikan hasil yang sesuai dengan target. Hal itu dikarenakan adanya hambatan-hambatan yang muncul dalam implementasi e-government. Berdasarkan hasil pengamatan dari Kementerian Komunikasi, mayoritas situs penunjang e-government pada pemerintah pusat dan pemerintah daerah masih berada pada tahap persiapan sehingga implementasi e-government belum optimal (Kurniawan, 2006). Adapun beberapa aspek yang menjadi hambatan implementasi e-government antara lain (Kurniawan, 2006):

1. E-Leadership, yaitu mencakup prioritas dan inisiatif pemimpin dalam memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi.
2. Infrastruktur jaringan informasi yang belum memadai.
3. Kualitas dan keamanan pengelolaan informasi yang masih rendah.
4. Lingkungan bisnis terkait teknologi informasi belum stabil dan masih dimonopoli oleh pihak tertentu.
5. Adanya difusi teknologi pada unsur-unsur masyarakat termasuk organisasi serta tingkat pemahaman masyarakat akan pemanfaatan teknologi yang masih rendah. Selain itu, masih perlu adanya edukasi terkait pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi kepada masyarakat.

Di sisi lain, kendala aplikasi e-gov di Indonesia dikarenakan jumlah masyarakat Indonesia yang punya akses dan bisa memanfaatkan arus informasi melalui internet belum mencapai 25%

dari total penduduk Indonesia (Kumorotomo, 2009). Menurut Kumorotomo (2009) hambatan implemementasi e-government disebabkan oleh penerbitan peraturan tentang Informasi dan Transaksi Elektronik yang terlambat seperti Undang-Undang No.11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE). Selain itu, faktor kepemimpinan juga menentukan implementasi e-government di Indonesia. Faktor ini dipengaruhi oleh adanya konflik kebijakan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, peraturan yang masih kurang mendukung, alokasi anggaran yang kurang memadai, dan pembakuan sistem yang tidak jelas. Masalah-masalah itu muncul karena kurangnya komitmen dari para pemimpin atau pejabat yang menyelenggarakan e-government.

Dari berbagai permasalahan yang dialami diatas, maka kita dapat memberikan beberapa solusi yang di rasa sangat urgen untuk dikaji. Diantaranya mengenai keamanan dari penggunaan aplikasi E-government itu sendiri. Pengamanan terhadap sistem E-government harus dilakukan secara menyeluruh dengan menyertakan aspek people, process, dan technology. Kebanyakan solusi yang ditawarkan oleh vendor hanya terbatas pada aspek teknologinya saja sehingga hasilnya tidak efektif.

Aspek people terkait dengan SDM. Harus ada pemahaman, wawasan (awareness) dari semua pihak mulai dari atasan sampai bawahan. Khususnya untuk SDM yang menangani sistem IT, selain awareness mereka juga harus memiliki ketrampilan (skill). Termasuk di dalam pengembangan sisi proses adalah adanya kebijakan pengamanan (security policy) yang tertulis. Selain itu kebijakan ini harus dapat dimengerti dan diterapkan. Faktor enforcement juga harus diterapkan sehingga kebijakan ini memang benar-benar diikuti.

Untuk meyakinkan tingkat keamanan yang cukup, evaluasi harus dilakukan secara berkala. Biasanya evaluasi ini menyertakan penetration testing, evaluasi dokumen kebijakan, dan evaluasi penerapan kendali pengamanan. Evaluasi dilakukan dengan membandingkan dengan standar atau benchmark dengan institusi lain yang setara. Tidak hanya itu, mengembangkan sistem pelayanan yang andal, terpercaya serta terjangkau masyarakat luas. Sasarannya antara lain, perluasan dan peningkatan kualitas jaringan komunikasi ke seluruh wilayah negara dengan tarif terjangkau. Sasaran lain adalah pembentukan portal informasi dan pelayanan publik yang dapat mengintegrasikan sistem manajemen dan proses kerja instansi pemerintah.

Menata sistem dan proses kerja pemerintah dan pemerintah daerah otonom secara holistik. Dengan strategi ini, pemerintah ingin menata sistem manajemen dan prosedur kerja pemerintah agar dapat mengadopsi kemajuan teknologi informasi secara cepat. Memanfaatkan teknologi informasi secara optimal. Sasaran yang ingin dicapai adalah standardisasi yang berkaitan dengan interoperabilitas pertukaran dan transaksi informasi antarportal pemerintah. Standardisasi dan prosedur yang berkaitan dengan manajemen dokumen dan informasi elektronik. Pengembangan aplikasi dasar seperti *e-billing*, *e-procurement*, *e-reporting* yang dapat dimanfaatkan setiap situs pemerintah untuk menjamin keamanan transaksi informasi dan pelayanan publik. Sasaran lain adalah pengembangan jaringan intra pemerintah.

Meningkatkan peran serta dunia usaha dan mengembangkan industri telekomunikasi dan teknologi informasi. Sasaran yang ingin dicapai adalah adanya partisipasi dunia usaha dalam mempercepat pencapaian tujuan strategis e-government. Itu berarti,

pengembangan pelayanan publik tidak perlu sepenuhnya dilayani oleh pemerintah. Mengembangkan kapasitas sumber daya manusia, baik pada pemerintah maupun pemerintah daerah otonom disertai dengan meningkatkan e-literacy masyarakat. Melaksanakan pengembangan secara sistematis melalui tahapan yang realistis dan terukur. Dalam pengembangan e-government, dapat dilaksanakan dengan empat tingkatan yaitu, persiapan, pematangan, pematapan dan pemanfaatan.

Pembentukan jaringan informasi dan transaksi pelayanan publik yang memiliki kualitas dan lingkup yang dapat memuaskan masyarakat luas serta dapat terjangkau di seluruh wilayah Indonesia pada setiap saat tanpa dibatasi oleh sekat waktu dan biaya yang terjangkau oleh masyarakat; Pembentukan hubungan interaktif dengan dunia usaha untuk meningkatkan perkembangan perekonomian nasional dan memperkuat kemampuan menghadapi perubahan dan persaingan perdagangan internasional; Pembentukan mekanisme dan saluran komunikasi dengan lembaga-lembaga negara serta penyediaan fasilitas dialog publik bagi masyarakat agar dapat berpartisipasi dalam perumusan kebijakan negara; Pembentukan sistem manajemen dan proses kerja yang transparan dan efisien serta memperlancar transaksi dan layanan antar lembaga pemerintah dan pemerintah daerah otonom.

Dengan adanya kemajuan teknologi informasi saat ini menuntut masyarakat untuk lebih maju dan sadar akan kebutuhan teknologi informasi. Teknologi informasi yang dapat mempermudah masyarakat dalam mengakses segala informasi yang diinginkan. Hal ini juga menuntut pemerintah dalam memberikan informasi kepada masyarakat, termasuk informasi mengenai pemerintahan suatu negara dan kemudahan dalam setiap prosedur yang ada dalam

suatu pemerintahan. Tuntutan itu dapat diterapkan dengan menggunakan E-government.

E-government adalah aplikasi teknologi informasi yang berbasis internet dan perangkat digital lainnya yang dikelola pemerintah untuk keperluan penyampaian informasi dari pemerintah ke masyarakat, mitra bisnis, pegawai, badan usaha, dan lembaga-lembaga lainnya secara online. E-government bertujuan untuk meningkatkan mutu layanan publik melalui pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi dalam proses penyelenggaraan pemerintah daerah agar dapat terbentuk pemerintahan yang bersih dan transparan, dan agar dapat menjawab tuntutan perubahan secara efektif. Salah satu solusi dan alternatif yang menjanjikan untuk menciptakan transparansi dalam mewujudkan *Good Governance* adalah sistem pengelolaan pemerintahan secara elektronik atau electronic government (egovernment).

Tuntutan pemerintah dalam memberikan informasi data dengan memanfaatkan teknologi informasi yang ada saat ini pemerintah telah berusaha untuk mewujudkannya agar terciptanya pemerintahan yang efektif dan efisien. Dalam penggunaannya pemerintah telah menggunakan beberapa aplikasi dalam pelaksanaan proses pemerintahan dalam mengelola data dalam instansi maupun dalam mengelola PNS.

13.5 Penutup

Resume

Pada penyajian materi definisi ilmu administrasi publik ini maka diharapkan para mahasiswa (i) untuk memahami dan menjelaskan serta mampu mendiskusikan terkait e-government. Berdasarkan pembahasan tersebut bahwa pengaplikasian e-government di Indonesia mengalami perkembangan yang sangat pesat. Buktinya hamper setiap instansi pemerintah ataupun swasta telah memiliki produk pelayanan berbasis teknologi. Hal ini telah membantu masyarakat yang biasanya menghabiskan waktu berjam-jam untuk mendapatkan suatu pelayanan, sekarang sambil duduk di rumahpun pelayanan tetap didapatkan, tentunya dengan adanya kecakapan yang dimiliki individu. Pelaksanaan e-government yang berbasiskan pada teknologi wap dengan pemanfaatan bentuk portal menjadi trend dikalangan pemerintahan. Bahkan adanya wacana penerapan kabupaten syber seperti yang akan diterapkan di Pariaman. Penerapan ini pastinya butuh dana besar serta kecakapan individu agar dapat menjalankannya. Pelaksanaan e-government terlaksana dengan maksimal, diharapkan kepada pemerintah pusat maupun daerah merekrut pegawai yang benar-benar mempunyai skill dalam hal penguasaan teknologi. Karena SDM yang berkualitas adalah factor utama dalam terlaksanan penerapan e-government ini. Disisi lain, pemerintah harus dapat mensosialisasikan e-government kepada masyarakat agar masyarakat mengenal e-government sebagai media pembantu dalam mendapatkan pelayanan yang sama, adil tanpa diskriminasi serta dengan administrasi yang cukup sedikit.

Latihan

Sebagai bagian akhir dari penutup, disediakan soal-soal latihan bagi mahasiswa agar dikerjakan untuk mengetahui capaian belajar. Mahasiswa wajib mengerjakan latihan sebagai berikut :

1. Menurut Anda, sejauh mana efektivitas implementasi E-Government di Indonesia ?
2. Mengapa e-government penting untuk dilaksanakan oleh pemerintah ?
3. Bagaimana penerapan e-government di Indonesia?
4. Manfaat E-Government bagi masyarakat Indonesia?
5. Bagaimana strategi pengembangan e-government di Indonesia?
6. Apa maksud dari pengembangan e-government untuk meningkatkan kualitas pengurusan layanan publik?
7. Apa yang dimaksud dengan istilah e-government?
8. Apa saja kekurangan e-government?
9. Apakah penerapan e-government dapat menegakkan good governance?
10. Bagaimana peran pemerintah dalam memperkenalkan E-Government di Indonesia ?

13.6 Bahan Bacaan

- Anonim (2007). *Panduan Umum Tatakelola Teknologi Informasi dan Komunikasi Nasional*. Jakarta: Depkominfo.
- Budi Raharjo. 2005. *Pengamanan Sistem E-Government*. Anonim. 2008. *Pengembangan E-Government di Indonesia*. Yogyakarta: UPN "Veteran".
- Eddy Satria.2006. *Pentingnya Revitalisasi E-Government di Indonesia. Prosiding Konferensi Nasional Teknologi Informasi & Komunikasi untuk Indonesia 3-4 Mei 2006*. Aula Barat & Timur Institut Teknologi Bandung.

Edwi Arief Sosiawan. *Tantangan Dan Hambatan Dalam Implementasi E-government Di Indonesia*. Jogjakarta: FISIP UPN “Veteran”.

Wahyudi Kumorotomo. Dalam Seminar Nasional “Kegagalan Penerapan EGovernment dan Kegiatan Tidak Produktif Dengan Internet”.

Williem Hendrawan. 2009. *Perkembangan E-Government di Indonesia*. Jakarta: BINUS University.

Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018.

PERTEMUAN 14
KULIAH KEEMPAT BELAS
MENGANALISIS ISU-ISU KONTEMPORER
(MANAJEMEN PELAYANAN)

14.1 Pendahuluan

Pada Pertemuan dalam pembelajaran Mata Kuliah ini mahasiswa diajak untuk mempelajari terkait isu-isu kontemporer terlebih khusus mengenai manajemen pelayanan sehingga dalam perkuliahan keempat belas ini dapat menjadi suatu landasan bagi mahasiswa (i) untuk memahami bahan kajian pembelajaran pada pertemuan kuliah selanjutnya.

14.2 Capaian Pembelajaran

Setelah memahami dan mendiskusikan materi kuliah ini, mahasiswa diharapkan mampu menjelaskan pembahasan konsep manajemen pelayanan.

14.3 Indikator Capaian

Setelah mempelajari dan mendiskusikan materi ini mahasiswa diharapkan mampu menjelaskan :

1. Konsep Manajemen Pelayanan
2. Mampu mendiskusikan daripada konsep manajemen pelayanan

14.4. Penyajian Materi

Materi pembelajaran pertemuan ke 14 dalam mata kuliah Pengantar Administrasi Publik ini melingkupi :

1. Pengertian Manajemen
2. Fungsi Manajemen
3. Pengertian Pelayanan
4. Konsep Manajemen Pelayanan
5. Kualitas Pelayanan
6. Pelayanan Publik
7. Jenis Pelayanan Publik
8. Dimensi Pelayanan
9. Prinsip-prinsip Manajemen Pelayanan
10. Model Manajemen Pelayanan

14.2 Pengertian Manajemen

Manajemen menurut bahasa mengatur, mengolah, mengelola, mengurus, memimpin, menurut John F. MEE manajemen adalah seni untuk mencapai hasil yang maksimal dengan usaha yang minimal mungkin demikian pula untuk mencapai kesejahteraan dan kebahagiaan yang maksimal bagi pimpinan maupun bagi pekerja serta memberikan pelayanan yang sebaik mungkin kepada masyarakat.

Menurut Drs. H. Malayu S. P. Hasibuan manajemen adalah ilmu dan seni mengatur proses pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber daya lainnya secara efektif dan efisien untuk mencapai satu tujuan tertentu.

Dalam pengertian yang lebih khusus manajemen diartikan sebagai suatu proses yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan yang dilakukan oleh para menejer

dalam sebuah organisasi, agar tujuan yang telah ditentukan dapat diwujudkan.

Pengertian manajemen di atas dapat disimpulkan bahwa dalam manajemen ada suatu usaha dengan efektivitas dan efisiensi untuk mencapai tujuan dengan hasil yang maksimal.

Sedangkan manajer adalah panggilan pimpinan atau seseorang yang mengarahkan orang lain dan yang bertanggung jawab atas pekerjaan tersebut. Manajer merupakan sumber aktivitas dimana mereka harus merencanakan, mengorganisasikan, mengarahkan serta mengendalikan semua kegiatan agar tujuan tercapai.

Bisnis itu sendiri merupakan interaksi antara dua pihak atau lebih dalam bentuk tertentu guna meraih manfaat. Dalam bahasa Arab istilah agama tersebut dinamai Muamalah dalam definisi lain, bisnis adalah segala bentuk aktivitas dari berbagai transaksi yang dilakukan manusia guna menghasilkan keuntungan, baik berupa barang atau jasa untuk memenuhi kebutuhan hidup masyarakat.

14.3 Fungsi Manajemen

Definisi manajemen memberikan tekanan terhadap kenyataan bahwa manajer mencapai tujuan atau sasaran dengan mengatur karyawan dan mengalokasikan sumber-sumber material dan finansial. Bagaimana manajer mengoptimasi pemanfaatan sumber-sumber, memadukan menjadi satu dan mengkonversi hingga menjadi output, maka manajer harus melaksanakan fungsi-fungsi manajemen untuk mengoptimalkan pemanfaatan sumber-sumber dan koordinasi pelaksanaan tugas-tugas untuk mencapai tujuan. Sebagaimana disebutkan oleh Daft, manajemen mempunyai empat fungsi, yakni perencanaan (planning), pengorganisasian

(organizing), kepemimpinan (leading), dan pengendalian (controlling). Dari fungsi dasar manajemen tersebut, kemudian dilakukan tindak lanjut setelah diketahui bahwa yang telah ditetapkan “tercapai” atau “belum Tercapai”.

Menurut G.R. Terry, fungsi-fungsi manajemen adalah Planning, Organizing, Actuating, Controlling. Sedangkan menurut John F. Mee fungsi manajemen diantaranya adalah Planning, Organizing, Motivating dan Controlling. Berbeda lagi dengan pendapat Henry Fayol ada lima fungsi manajemen, diantaranya Planning, Organizing, Commanding, Coordinating, Controlling, dan masih banyak lagi pendapat pakar-pakar manajemen yang lain tentang fungsi-fungsi manajemen. Dari fungsi-fungsi manajemen tersebut pada dasarnya memiliki kesamaan yang harus dilaksanakan oleh setiap manajer secara berurutan supaya proses manajemen itu diterapkan secara baik.

14.4 Pengertian pelayanan

Adapun pengertian pelayanan (SERVICE) menurut AKP Adya Brata adalah Self Awareness: menanamkan kesadaran diri, menanamkan pelayanan dengan benar, Entushiasm: pelayanan dengan penuh gairah, Reform: memperbaiki kinerja pelayanan, Value: pelayanan dengan nilai tambah, Impressive: penampilan menarik, 19 Care: perhatian / kepedulian optimal, Evaluation: mengevaluasi pelayanan.

Pelayanan (customer service) secara umum adalah setiap kegiatan yang diperuntukkan atau ditujukan untuk memberikan kepuasan kepada pelanggan, melalui pelayanan yang dapat memenuhi keinginan dan kebutuhan pelanggan.

Dalam strategi service of excellent terdapat 4 (empat) unsur pokok, yaitu: 1). Kecepatan, 202). Ketepatan, 3). Keramahan, 4). Kenyamanan. Keempat unsur tersebut merupakan satu kesatuan pelayanan jasa yang terintegrasi, artinya pelayanan atau jasa yang diberikan kepada pelanggan menjadi tidak excellent (unggul), jika salah satu unsurnya kurang.

Aspek manajemen merupakan aspek yang cukup penting dianalisis untuk kelayakan suatu usaha. Karena walaupun suatu usaha telah dinyatakan layak untuk dilaksanakan tanpa didukung dengan manajemen yang baik, bukan tidak mungkin akan mengalami kegagalan.

14.5 Konsep Manajemen Pelayanan

Manajemen suatu proses sisi manajemen yang mengatur dan mengendalikan proses layanan, agar mekanisme kegiatan pelayanan dapat berjalan tertib, lancar, tepat mengenai sasaran dapat memuaskan bagi pihak yang harus di layani. Kriteria terakhir inilah yang menjadi ukuran bagi pihak yang harus di layani. Memang hasil tugas pelayanan akan di nikmati oleh orang, baik secara berhadapan muka langsung, melalui sasaran hubungan jarak jauh

The Liang menyebutkan bahwa manajemen pelayanan adalah administrasi yang di lakukan dalam pengontrolan merupakan layanan yang keluaran (out put) tertuju kepada orang, kelompok orang, atau instansi lainnya. di kantor yang bagaimanapun kecilnya terdapat dua macam pelayanan antara lain.

- a. Pelayanan kedalam (pelayanan kepada manajemen) sifatnya menunjang pelaksanaan kegiatan-kegiatan pemenuhan kebutuhan organisasi di bidang produksi, pengadaan, penyimpanan, pemeliharaan, pembinaan pegawai, penyediaan

data dan informasi, komunikasi pembinaan sistem, produser metode dan ketatausahaan pada umumnya.

- b. Pelayanan keluar yang di berikan secara langsung kepada masyarakat. Kedua jenis pelayanan tersebut merupakan bagian dari manajemen, oleh karna itu pelayanan ke dalam sangat menentukan baik tidaknya pada layanan keluar.

14.6 Kualitas Pelayanan

Istilah kualitas pelayanan memiliki berbagai definisi yang berbeda, dan bervariasi dari yang konvensional sampai yang lebih strategis. Kualitas terdiri dari sejumlah keistimewaan produk, baik keistimewaan langsung maupun keistimewaan atraktif yang memenuhi keinginan pelanggan, dengan demikian memberikan kepuasan atas penggunaan produk itu atau dapat dikatakan bahwa kualitas terdiri dari segala sesuatu yang bebas dari kekurangan atau kerusakan.

Definisi kualitas layanan juga berpusat pada upaya pemenuhan kebutuhan dan keinginan pelanggan serta ketetapan penyampaian untuk mengimbangi harapan konsumen. Menurut Wyckof, kualitas layanan dapat didefinisikan sebagai tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkatan keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan konsumen.

Dari pengertian diatas maka kualitas pelayanan merupakan suatu keharusan yang harus dimiliki oleh perusahaan baik yang memproduksi barang maupun jasa pelayanan. Pola konsumsi dan gaya hidup masyarakat menuntut perusahaan untuk mampu memberikan pelayanan yang berkualitas. Keberhasilan perusahaan dalam memberikan pelayanan yang berkualitas dapat ditentukan

dengan pendekatan service quality yang telah dikembangkan oleh Parasuraman.

Dengan pendekatan diatas maka sebuah perusahaan dapat memberikan kualitas pelayanan kepada para pelanggan, sehingga dapat semakin meningkat dan akan memberikan keuntungan pula bagi perusahaan. Bagi setiap perusahaan yang memberikan pelayanan baik berupa barang maupun jasa harus selalu mengevaluasi segala bentuk pelayanan yang diberikan kepada para konsumen agar dapat dijadikan sebagai acuan untuk membarikan pelayanan yang lebih baik lagi dimasa yang mendatang, dengan mengevaluasi segala jenis kegiatan kualitas jasa pelayanan yang diberikakan untuk para pelanggan perusahaan maka kualitas perusahaan itu akan dinilai baik dan dianggap sudah memenuhi kebutuha pelanggannya. Apabila pelanggan merasa puas dengan kinerja karyawan maka denga sendirinya akan memberikan keuntungan bagi perusahaan dan akan meningkatkan profitabilitas perusahaan.

14.7 Pelayanan Publik

Pelayanan publik pada dasarnya tidak bisa terlepas dari masyarakat, masyarakat yang terdiri dari sekelompok orang atau manusia selalu membutuhkan pelayanan, meskipun pelayanan publik tidak bisa terlepas pada admimisitrasi yang diatur oleh Negara. Pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menurut B.Linois, dalam buku etika publik definisi pelayanan publik adalah “semua kegiatan yang pemenuhannya harus dijamin,

diatur, dan juga diawasi oleh pemerintah, karena diperlukan untuk perwujudan dan perkembangan kesaling-tergantungan sosial, dan pada hakikatnya, perwujudannya sulit terlaksana tanpa campur tangan kekuatan pemerintah.

Manajemen baru administrasi publik, membuat batasbatas antara instansi pemerintah, swasta, dan sektor-sektor non profit yang semakin kabur, sehingga pelayanan publik memiliki makna yang lebih luas. Dengan beragamnya sektor penyedia pelayanan publik, mobilitas, dan perubahan pada penyedia jasa/kerja menimbulkan perubahan besar didalam pelayanan publik. Sehingga pengertian baru pelayan publik perlu memperhitungkan unsur-unsur dibawah ini:

- a. Menurut B.Libois didalam buku Etika Publik, Pelayanan Publik merupakan pengambilalihan tanggung jawab oleh kolektivitas atas sejumlah kekayaan, kegiatan, atau pelayanan dengan menghindari logika milik pribadi atau swasta karena tujuannya pertama-tama bukan mencari keuntungan.
- b. Pelayanan Publik mempunyai beragam bentuk organisasi hukum, baik didalam maupun diluar sektor publik. Ada pula yang berbentuk perusahaan swasta (BUMN); asosiasi-asosiasi yang berasal dari inisiatif pribadi atau Swasta diakui memiliki fungsi pelayanan publik (organisasi, keagamaan, asosiasi nirlaba).
- c. J. S Bowman mendefinisikan pelayan publik merupakan lembaga rakyat yang memberikan pelayanan kepada warga negara, memperjuangkan kepentingan kolektif, dan menerima tanggung jawab untuk memberi hasil.
- d. Kekhasan pelayanan publik terletak dalam upaya merespon kebutuhan publik sebagai konsumen. Kebutuhan dasar yang

tidak selalu bisa dipenuhi oleh pihak swasta, asosiasi, atau orang perseorangan.

Oleh karena itu pelayanan publik dapat diartikan sebagai, pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Selanjutnya menurut Kepmenpan No.63/KEP/M.PAN/7/2003, publik adalah segala pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggaraan pelayanan publik, sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundangundangan.

14.8 Jenis Pelayanan Publik

Munculnya pelayanan umum atau publik dikarenakan adanya kepentingan, dan kepentingan tersebut bermacam-macam bentuknya sehingga pelayanan publik yang dilakukan ada beberapa macam. Menurut Hardiyansyah, jenis pelayanan umum atau publik yang diberikan pemerintah terbagi dalam tiga kelompok, yaitu :

- a. Pelayanan administrative Pelayanan administratif adalah pelayanan berupa penyediaan berbagai bentuk dokumen yang diperlukan oleh public.
- b. Pelayanan Barang Pelayanan barang adalah pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang menjadi kebutuhan public.
- c. Pelayanan Jasa Pelayanan jasa adalah pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan public.

14.9 Dimensi Pelayanan

Kualitas pelayanan yang diberikan perusahaan tentunya tidaklah hanya bertujuan untuk memberikan kepuasan semata. Hal ini mencakup pada dimensi pelayanan dan jasa yang akan diamati diantaranya:

a. Daya Tanggap (*Responsiveness*)

Daya tanggap merupakan suatu respon/kesigapan karyawan dalam membantu konsumen/pelanggan dan memberikan pelayanan yang cepat dan tanggap.

b. Keandalan (*Reliability*)

Keandalan adalah suatu kemampuan untuk memberikan jasa/pelayanan yang dijanjikan, dengan akurat dan terpercaya. Artinya pelayanan yang diberikan harus handal dan bertanggungjawab, serta karyawan harus bersikap sopan dan ramah.

c. Jaminan (*Assurance*)

Jaminan adalah kemampuan karyawan atas pengetahuan terhadap pelayanan secara tepat, kualitas, keramahtamahan, perkataan atau kesopanan dalam memberikan pelayanan, keterampilan dalam memberikan informasi dan kemampuan dalam menanamkan kepercayaan konsumen terhadap perusahaan/instansi yang terkait dalam memberikan pelayanan.

d. Perhatian (*Emphaty*)

Sebuah perhatian adalah kemampuan dalam memberikan perhatian yang bersifat individual atau pribadi kepada orang lain.

e. Kemampuan Fisik (*Tangibles*)

Kemampuan fisik adalah suatu bentuk penampilan fisik, peralatan personal, media komunikasi, dan hal-hal yang lainnya yang bersifat fisik (yang tampak/tangible). Salah satu catatan penting bagi pelaku pemberi layanan, bahwa dalam memberikan pelayanan harus memperhatikan sisi penampilan fisik para karyawan dalam memberikan pelayanan yang santun dan beretika.

14.10 Prinsip-prinsip Manajemen Pelayanan

Untuk dapat menyelenggarakan manajemen pelayanan dengan baik, selain harus :

- a. Mengelola momen kritis pelayanan;
- b. Berempati kepada konsumen dengan cara membuat lingkaran pelayanan dan menghindari terjadinya 5 macam Gap; ada juga prinsip-prinsip manajemen pelayanan yang dapat dipakai sebagai acuan. Menurut Vilijoen (1997) prinsip-prinsip tersebut antara lain :
 1. Identifikasikan kebutuhan konsumen yang sesungguhnya.
 2. Sediakan pelayanan yang terpadu (one-stop-shop)
 3. Buat sistem yang mendukung pelayanan konsumen
 4. Usahakan agar semua orang/karyawan bertanggung jawab terhadap kualitas pelayanan.
 5. Layanilah keluhan konsumen dengan baik
 6. Terus berinovasi
 7. Karyawan adalah sama pentingnya dengan konsumen.
 8. Bersikap tegas tetapi ramah terhadap konsumen.
 9. Jalin komunikasi dan interaksi khusus dengan pelanggan.
 10. Selalu mengontrol kualitas.

14.11 Model Manajemen Pelayanan

Pelayanan yang baik hanya akan dapat terwujud apabila dalam lingkungan internal suatu organisasi penyelenggara layanan kepada masyarakat terdapat beberapa faktor yaitu, sistem pelayanan yang mengutamakan kepentingan pelanggan, kultur pelayanan dalam suatu organisasi pelayanan dan sumber daya manusia yang mengutamakan kepentingan masyarakat dan sumber daya yang memadai.

Penjelasan gambar diatas menurut teori dalam buku Ratminto, bahwa pelayanan yang baik akan dapat diwujudkan apabila penguatan posisi tawar pengguna jasa pelayanan (masyarakat/pelanggan) mendapatkan prioritas utama. Dengan demikian pengguna jasa pelayanan dapat prioritas utama dan dukungan dari berbagai faktor diantaranya:

- a. Kultur organisasi pelayanan yang mengutamakan kepentingan masyarakat khususnya pengguna jasa
- b. Sistem pelayanan dalam organisasi penyelenggara pelayanan
- c. Sumber daya manusia yang berorientasi pada pengguna jasa.

14.12 Penutup

Resume

Manajemen menurut bahasa mengatur, mengolah, mengelola, mengurus, memimpin, menurut John F. MEE manajemen adalah seni untuk mencapai hasil yang maksimal dengan usaha yang minimal mungkin demikian pula untuk mencapai kesejahteraan dan kebahagiaan yang maksimal bagi pimpinan maupun bagi pekerja serta memberikan pelayanan yang sebaik mungkin kepada masyarakat. Definisi manajemen memberikan tekanan terhadap kenyataan bahwa manajer mencapai tujuan atau sasaran dengan

mengatur karyawan dan mengalokasikan sumber-sumber material dan finansial. Bagaimana manajer mengoptimasi pemanfaatan sumber-sumber, memadukan menjadi satu dan mengkonversi hingga menjadi output, maka manajer harus melaksanakan fungsifungsi manajemen untuk mengoptimalkan pemanfaatan sumber-sumber dan koordinasi pelaksanaan tugas-tugas untuk mencapai tujuan. Sebagaimana disebutkan oleh Daft, manajemen mempunyai empat fungsi, yakni perencanaan (planning), pengorganisasian (organizing), kepemimpinan (leading), dan pengendalian (controlling). Dari fungsi dasar manajemen tersebut, kemudian dilakukan tindak lanjut setelah diketahui bahwa yang telah ditetapkan “tercapai” atau “belum Tercapai”.

Pelayanan publik pada dasarnya tidak bisa terlepas dari masyarakat, masyarakat yang terdiri dari sekelompok orang atau manusia selalu membutuhkan pelayanan, meskipun pelayanan publik tidak bisa terlepas pada admimisitrasi yang diatur oleh Negara. Pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan Munculnya pelayanan umum atau publik dikarenakan adanya kepentingan, dan kepentingan tersebut bermacam-macam bentuknya sehingga pelayanan publik yang dilakukan ada beberapa macam. Kualitas pelayanan yang diberikan perusahaan tentunya tidaklah hanya bertujuan untuk memberikan kepuasan semata. Hal ini mencakup pada dimensi Manajemen suatu proses sisi manajemen yang mengatur dan mengendalikan proses layanan, agar mekanisme kegiatan pelayanan dapat berjalan tertib, lancar, tepat mengenai sasaran dapat memuaskan bagi pihak yang harus di layani. Kriteria

terakhir inilah yang menjadi ukuran bagi pihak yang harus di layani. Memang hasil tugas pelayanan akan di nikmati oleh orang, baik secara berhadapan muka langsung, melalui sasaran hubungan jarak jauh.

Latihan

Sebagai bagian akhir dari penutup, disediakan soal-soal latihan bagi mahasiswa agar dikerjakan untuk mengetahui capaian belajar. Mahasiswa wajib mengerjakan latihan sebagai berikut :

1. Apa yang dimaksud dengan administrasi ?
2. Apa yang dimaksud dengan manajemen?
3. Sebutkan fungsi manajemen menurut John F. Mee?
4. Sebutkan 4 unsur pokok dalam strategi service of excellent?
5. Apa yang dimaksud dengan kualitas pelayanan?
6. Jelaskan pelayanan public menurut J. S Bowman
7. Sebutkan jenis pelayanan public menurut hardiyansyah?
8. Sebutkan dimensi pelayanan dan jasa?
9. Jelaskan 2 macam pelayanan?
10. Jelaskan factor pengguna jasa pelayanan dapat prioritas utama?

14.13 Bahan Bacaan

Abdul Choliq. *Pengantar Manajemen*. (Semarang: Rafi Sarana Perkasa, 2011), h. 36.

Bilson Simamora. 2003. *Memenangkan Pasar Dengan Pemasaran Efektif Dan Profitabel*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Fathu, Aminuddin Aziz. 2012. *Manajemen dalam Persektif Islam*. Cilacap: Pustaka El Bayan.

Hardiyansyah. 2011. *Kualitas Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gava Media.

- Haryatmoko. 2011. *Etika Publik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Hasibuan S.P Malayu. 2005. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Edisi Revisi. Jakarta: Bumi Aksara.
- Lajian Poltak Sinambela, et. al., Reformasi Pelayanan Publik, (Jakarta: Bumi Aksara, 2010), h. 5.
- Malayu S.P. Hasibuan. 2014. *Manajemen (Dasar, Pengertian, Dan Masalah)*. Jakarta: Bumi Askara.
- Mardani. 2014. *Hukum Bisnis Syariah*, Jakarta: Kencana.
- Nina Rahmayanti. 2010. *Manajemen Pelayanan Prima (Mencegah Pembelotan Dan Membangun Customer Loyalti)*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Nina, Rahmayanty. 2013. *Manajemen Pelayanan Prima*. (Yogyakarta: PT Graha Ilmu.
- Rambat, Lupiyodi. 2001. *Manajemen Pemasaran Jasa*. Jakarta: Salemba Empat.
- Ratminto & Atik Septi Winarsih. 2016. *Manajemen Pelayanan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Rosady, Ruslan. 2008. *Manajemen Public Relations & Media Komunikasi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Safroni, Ladzi. 2012. *Manajemen dan informasi pelayanan publik dalam konteks birokrasi Indonesia*. Malang. Aditiya publisising. Hal. 45.
- The Liang Gie. 2000. *Administrasi Perkantoran Moderen*. Yogyakarta: Nurcahaya.

PERTEMUAN 15
KULIAH KELIMA BELAS
KOMUNIKASI ORGANISASI

15.1 Pendahuluan

Pada Pertemuan terakhir dalam pembelajaran Mata Kuliah ini mahasiswa diajak untuk mempelajari terkait isu-isu kontemporer terlebih khusus mengenai manajemen pelayanan sehingga dalam perkuliahan keempat belas ini dapat menjadi suatu landasan bagi mahasiswa (i) untuk memahami bahan kajian pembelajaran pada mata kuliah pengantar administrasi publik.

15.2 Capaian Pembelajaran

Setelah memahami dan mendiskusikan materi kuliah ini, mahasiswa diharapkan mampu menjelaskan pembahasan konsep komunikasi organisasi.

15.3 Indikator Capaian

Setelah mempelajari dan mendiskusikan materi ini mahasiswa diharapkan mampu menjelaskan :

1. Konsep Komunikasi organisasi
2. Memahami fungsi serta penghambat daripada komunikasi organisasi

15.4. Penyajian Materi

Materi pembelajaran pertemuan ke 15 dalam mata kuliah Pengantar Administrasi Publik ini melingkupi :

1. Pengertian Manajemen

15.2 Komunikasi Organisasi

Dalam sebuah organisasi, komunikasi menjadi nafas dalam keberlangsungan. Itu karena tanpa adanya komunikasi, organisasi tidak akan berjalan. Kondisi inilah yang menjadi latar belakang pemahaman mengenai komunikasi organisasi. Yang merupakan jaringan komunikasi antar manusia yang saling bergantung satu sama lain dalam konteks organisasi. Di dalam sebuah organisasi pastilah terdapat orang dengan masing-masing tugas dan saling berkaitan satu sama lain, sebagai suatu sistem yang memerlukan komunikasi dengan baik agar kinerja dari organisasi bisa berjalan dengan baik pula. Kondisi ini nantinya yang menentukan apakah organisasi tersebut bisa mencapai tujuan yang sudah ditetapkan di awal.

1. Pengertian komunikasi

- a. Komunikasi adalah proses yang dilakukan lewat seseorang atau komunikator dengan menyampaikan stimulus yang tujuannya mengubah atau membentuk perilaku orang lain. Begitulah menurut Jenis dan Kelly, sementara Raymond Ross menyebut komunikasi sebagai suatu proses menyortir, memilih dan mengirimkan simbol dengan sedemikian rupa sehingga membantu pendengar. Dalam membangkitkan makna atau respons dari pikiran yang serupa, dengan yang dimaksudkan oleh komunikator. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) yang dimaksud dengan komunikasi adalah pengiriman dan penerimaan pesan maupun berita dari dua orang atau lebih agar pesan yang diberitakan dapat dipahami oleh lawan bicara. Dari penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa komunikasi adalah proses mengirim, memilih hingga

menerima simbol atau pesan dari seseorang atau lebih dengan pesan tersebut bisa sampai dan dipahami oleh pendengar maupun lawan bicara.

- b. Tephenn Robbins menjelaskan mengenai apa itu organisasi, disebut sebagai kelompok atau kesatuan dalam kehidupan sosial yang dikoordinasikan serta dilakukan dengan sadar dan dibatasi oleh hal relatif yang dapat diidentifikasi. Sondang Siagian menyebut organisasi sebagai bentuk perserikatan atau persekutuan yang dilakukan oleh dua orang atau lebih. Tujuannya untuk melakukan kerja sama dalam mencapai tujuan yang sudah ditentukan dalam sebuah ikatan yang formal. Sementara itu Thomson menjelaskan organisasi adalah paduan beberapa anggota khusus dan sifatnya sangat rasional hingga impersonal. Anggota khusus ini akan bekerja sama dalam mencapai sebuah tujuan yang sudah ditetapkan Bersama. Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan, organisasi merupakan sekumpulan dua orang atau lebih dalam suatu kelompok khusus yang dibentuk untuk mencapai sebuah atau beberapa tujuan yang sudah ditetapkan bersama. Dalam organisasi, komunikasi digunakan sebagai salah satu cara dalam mencapai tujuan, meskipun seringkali bisa mendatangkan perdebatan.
- c. Pengertian komunikasi organisasi

Komunikasi organisasi adalah pengirim dan penerima berbagai pesan organisasi didalam kelompok formal maupun informal di suatu organisasi. bila organisasi semakin besar dan kompleks maka akan mengakibatkan semakin kompleks pula proses komunikasinya. Organisasi

kecil yang anggotanya hanya tiga orang, proses komunikasi yang anggotanya seribu orang menjadi komunikasinya sangat kompleks. Komunikasi dapat bersifat formal dan informal. Komunikasi formal adalah komunikasi yang disetujui oleh organisasi itu sendiri dan sifatnya berorientasi kepentingan organisasi. isinya berupa cara kerja di dalam organisasi, produktivitas, dan berbagai pekerjaan yang harus dilakukan dalam organisasi. misalnya: memo, kebijakan, pernyataan, jumpa pers, dan surat-surat resmi. Adapun komunikasi informal adalah komunikasi yang disetujui secara sosial. Orientasinya bukan pada organisasi, tetapi lebih kepada anggotanya secara individual.

Menurut Goldhaber suatu komunikasi organisasi adalah proses penciptaan dan saling tukar menukar pesan dalam satu jaringan hubungan. Ketergantungan antara satu sama lain dalam mengatasi lingkungan yang tidak pasti atau lingkungan yang berubah-ubah. Ron Ludlow menjelaskan, komunikasi organisasi adalah program komunikasi pada kajian di bidang public relations. Mengenai hubungan internal dan hubungan pemerintah serta hubungan investor dalam sebuah organisasi. Di sisi lain, Devito menyebutnya sebagai usaha mengirim serta menerima pesan baik dalam sebuah kelompok formal maupun informal dalam suatu organisasi. Proses penyampaian, penerimaan dan bertukar informasi pesan dapat dilakukan secara formal maupun informal.

Dapat disimpulkan bahwa komunikasi organisasi adalah proses yang terjadi dan muncul dalam suatu organisasi berupa penyampaian, penerimaan hingga pertukaran informasi dan pesan. Dengan tujuan untuk mencapai suatu tujuan tertentu yang sudah ditetapkan oleh bersama, dalam hal ini adalah para anggota dari organisasi tersebut. Berbagai macam persepsi dari para ahli mengenai komunikasi organisasi ini tapi dari semuanya itu ada beberapa hal yang umum yang dapat disimpulkan yaitu:

- a. Komunikasi organisasi terjadi dalam suatu sistem terbuka yang kompleks yang dipengaruhi oleh lingkungannya sendiri baik internal maupun eksternal.
- b. Komunikasi organisasi meliputi pesan dan arusnya, tujuan, arah dan media.
- c. Komunikasi organisasi meliputi orang dan sikapnya, perasaannya, hubungannya dan keterampilan/skilnya.

Manusia di tengah-tengah suatu masyarakat. Manusia hanya bisa bertahan hidup dalam masyarakat jika mereka menjalani kehidupan sebagai sebuah aktivitas interaksi dan kerjasama yang dinamis dalam suatu jaringan kedudukan dan perilaku. Aktivitas interaksi dan kerjasama itu terus berkembang secara teratur sehingga terbentuklah wadah yang menjadi tempat manusia berkumpul yang disebut organisasi. Komunikasi merupakan aktivitas dasar manusia dan dengan adanya komunikasi yang baik maka suatu organisasi dapat berjalan dengan lancar dan berhasil dan begitu pula sebaliknya apabila kurang atau tidak adanya komunikasi maka organisasi akan

macet atau berantakan. Komunikasi organisasi dapat didefinisikan sebagai pertunjukan dan penafsiran pesan diantara unit-unit komunikasi yang merupakan bagian dari suatu organisasi tertentu. Suatu organisasi terdiri dari unit-unit komunikasi dalam hubunganhubungan hierarkis antara satu dengan lainnya dan berfungsi dalam suatu lingkungan. Komunikasi organisasi terjadi kapan pun juga setidaknya-tidaknya terdapat satu orang yang menduduki suatu jabatan dalam suatu organisasi yang menafsirkan suatu pertunjukan pesan. Menurut Gold Haber yang dikutip oleh Arni Muhammad dalam bukunya komunikasi organisasi yang menyatakan bahwa komunikasi organisasi adalah proses menciptakan dan menukar pesan dalam suatu jaringan hubungan yang saling tergantung satu sama lain untuk mengatasi lingkungan yang sering berubah-ubah. Komunikasi organisasi mempunyai peranan penting dalam memadukan fungsi-fungsi manajemen dalam suatu perusahaan yaitu :

- a. Menetapkan dan menyebarluaskan tujuan perusahaan
- b. Menyusun rencana untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan
- c. Melakukan pengorganisasian terhadap sumber daya manusia dan sumber daya lainnya dengan cara efektif
- d. Memimpin, mengarahkan, memotivasi dan menciptakan iklim yang menimbulkan keinginan orang untuk memberikan kontribusi mengendalikan prestasi.

15.3 Konsep Komunikasi Organisasi

Konsep Komunikasi organisasi merupakan kajian pada teori public relations, menyatakan bahwa upaya yang dilakukan secara terencana dan berkesinambungan menyeluruh oleh suatu organisasi. Upaya ini dilakukan untuk menciptakan serta memelihara niat baik agar saling mengerti antara organisasi dan orang di dalamnya. Konsep komunikasi terbagi menjadi tiga yaitu :

1. Proses, pola komunikasi organisasi yang dibutuhkan untuk menciptakan dan saling bertukar pesan antar anggota, karena organisasi merupakan sistem yang terbuka hingga dinamis. Konsep ini muncul secara terus menerus hingga tujuan tercapai dan menetapkan tujuan baru yang dirumuskan organisasi tersebut.
2. Pesan, sangat penting dalam organisasi, anggota dalam kelompok harus memerhatikan bagaimana cara mengirim dan menerima. Sehingga pesan atau informasi yang didapat bisa diterima dengan baik dan tidak menyebabkan salah paham. karena jika terjadi salah paham atau salah komunikasi sedikit saja maka akan sangat merugikan pekerjaan dalam suatu organisasi tersebut.

Jaringan, setiap jaringan yang menduduki jabatan tertentu dalam sebuah organisasi akan melaksanakan fungsi dari masing-masing jabatannya. Sesuai dengan pengertian organisasi, yakni jaringan yang di dalamnya terdapat individu dan membentuk jaringan baik di dalam maupun di luar organisasi.

15.4 Manfaat Komunikasi Organisasi

Setiap sesuatu yang ada dimuka bumi ini sedikit banyaknya akan memberikan manfaat, begitupula dengan komunikasi organisasi. Dalam komunikasi organisasi terdapat beberapa manfaat yang terbagi menjadi lima bagian yaitu sebagai berikut :

Manfaat komunikasi organisasi yang pertama adalah paham dengan teori komunikasi organisasi, sebagai seorang yang berada dalam lingkungan atau kelompok organisasi tertentu bisa memahami posisi dalam organisasi atau kelompok tersebut.

Manfaat yang kedua ialah dapat memperkuat hubungan antar anggota organisasi dan pimpinan dari organisasi tersebut. Hal ini bisa membuat organisasi semakin bertahan lama dan tumbuh rasa ingin menjaga serta merawat organisasi.

Manfaat yang ketiga adalah mempermudah tercapainya tujuan organisasi, adanya komunikasi yang baik sehingga para anggota dan pimpinan memahami perbedaan yang ada. Kondisi ini sangat baik jika dilakukan saat diskusi digelar.

Manfaat keempat adalah mengetahui teori komunikasi organisasi bisa membuat seorang individu menyesuaikan diri serta menempatkan diri dengan baik dalam organisasi atau kelompok yang diikuti tersebut.

Manfaat yang kelima adalah untuk mengetahui tugas pemimpin dan anggota dalam suatu organisasi membuat seseorang bisa sadar akan tugas sebagai anggota maupun pemimpin organisasi. Kesadaran ini mampu meningkatkan kerja maupun efektivitas organisasi dalam mencapai tujuan bersama.

Dalam penjelasan lain juga dijelaskan bahwa tujuan komunikasi organisasi ada 4, yaitu :

1. Menyatakan pikiran, pandangan dan pendapat. Memberi peluang bagi para pemimpin organisasi dan anggotanya untuk menyatakan pikiran, pandangan, dan pendapat sehubungan dengan tugas dan fungsi yang mereka lakukan.
2. Membagi informasi (information sharing). Memberi peluang kepada seluruh aparatur organisasi untuk membagi informasi dan memberi makna yang sama atas visi, misi, tugas pokok, fungsi organisasi, sub organisasi, individu, maupun kelompok kerja dalam organisasi.
3. Menyatakan perasaan dan emosi. Memberi peluang bagi para pemimpin dan anggota organisasi untuk bertukar informasi yang berkaitan dengan perasaan dan emosi.

Tindakan koordinasi bertujuan mengkoordinasi sebagai atau seluruh tindakan yang berkaitan dengan tugas dan fungsi organisasi yang telah dibagi habis ke dalam bagian atau subbagian organisasi. Organisasi tanpa koordinasi dan organisasi tanpa komunikasi sama dengan organisasi yang menampilkan aspek individual dan bukan menggambarkan aspek kerja sama.

15.5 Teori Komunikasi Organisasi

Setelah mengerti dan memahami bagaimana pengertian komunikasi organisasi dan keduanya, hal selanjutnya yang perlu diperhatikan adalah teori. Teori-teori di dalam komunikasi organisasi sangat penting dipahami, karena tidak hanya ada satu. Melainkan ada beberapa sesuai dengan keunggulannya masing-masing, berikut ini beberapa teori komunikasi organisasi. Teori organisasi juga memiliki beberapa bagian yaitu :

1. Teori struktural klasik merupakan Teori yang berkembang sejak 1800-an dan bisa disebut sebagai teori mesin, menjelaskan bahwa organisasi digambarkan sebagai lembaga yang sentral dengan tugas-tugasnya serta memberi petunjuk mekanis strukturalnya yang bersifat kaku, monoton dan tidak inovatif. Empat kondisi pokok dari teori ini, kekuasaan, saling melayani, doktrin dan disiplin.
2. Teori neoklasik (hubungan manusia) diperkenalkan oleh elton mayo dan lahir karena adanya ketidakpuasan dengan teori klasik, teori ini mengacu pada pentingnya aspek psikologis serta sosial dari karyawan sebagai seorang individu atau kelompok kerja. Melalui percobaan di Hawthorne pada 1924, didapatkan penting memperhatikan upah insentif serta kondisi karyawan dalam meningkatkan produktivitas.
3. Teori fusi adalah teori yang Muncul dan diperkenalkan oleh Bakke, sementara pada 1957 disempurnakan oleh Argyris. Berawal dari kesadaran Bakke pada 1950 mengenai kesadaran kepuasan minat yang berbeda-beda, organisasi pada tahap tertentu akan memengaruhi individu seseorang. Pada saat yang sama individu memberi pengaruh besar pada organisasi. Fenomena ini menyebabkan pegawai menunjukkan ciri-ciri

dalam membentuk organisasi atau berorganisasi. Setiap jabatan yang diemban pegawai memperlihatkan keunikan dan ciri khas tersendiri, sehingga mampu dilakukan modifikasi sesuai dengan minat dan bakat khusus yang dimiliki oleh karyawan tersebut.

4. Teori peniti adalah teori penyambung yang dikembangkan oleh Rensis Likert dengan menggambarkan struktur organisasi yang saling berkaitan dengan beberapa kelompok, teori ini menjelaskan ada beberapa penyelia. Yakni anggota dari dua organisasi atau kelompok tersebut, penyelia ini bertugas sebagai penyambung atau seseorang yang mengingat kelompok kerja satu dengan yang lainnya.
5. Teori sistem sosial adalah Hubungan antarmanusia memungkinkan suatu organisasi bisa bertahan lebih lama ketimbang orang-orang yang ada di dalamnya. Meskipun seseorang yang ada di dalam suatu kelompok sudah meninggal, namun kelompok itu tetap ada orang yang akan menggantikannya. Hubungan antar manusia di dalam organisasi dinilai lebih penting ketimbang jabatan formal.
6. Teori publik relation komunikasi organisasi merupakan kajian pada teori public relations, menyatakan bahwa upaya yang dilakukan secara terencana dan berkesinambungan menyeluruh oleh suatu organisasi. Upaya ini dilakukan untuk menciptakan serta memelihara niat baik agar saling mengerti antara organisasi dan orang di dalamnya.
7. Teori kepemimpinan (pemimpin organisasi maupun kelompok) merupakan hal penting dalam membantu anggota memenuhi kebutuhan serta mencapai tujuan kelompok secara bersama. Hersey memformulasikan empat tugas pemimpin, di antaranya

seperti memberi informasi secara lugas, memberi petunjuk, menjalin kerja sama dengan baik dan mengambil keputusan.

15.6 Fungsi Komunikasi Organisasi

Komunikasi dalam organisasi berfungsi untuk memperoleh informasi mengenai lingkungan kerja dan cara bertindak terhadap lingkungan organisasi. Contohnya, karyawan membutuhkan informasi soal tugas, pekerjaan, dan dengan siapa akan bekerja. Selain fungsi diatas, berikut juga merupakan beberapa fungsi komunikasi publik sebagai berikut :

1. Informatif adalah Organisasi yang bertindak sebagai suatu sistem yang memproses informasi, proses yang muncul diharapkan mampu memberikan dan menerima informasi dengan baik demi tercapainya kelancaran dalam organisasi tersebut.
2. Regulatif adalah organisasi yang diharapkan mampu memperlancar peraturan hingga pedoman yang telah ditetapkan oleh anggota dan pemimpin organisasi tersebut. Jika tidak bisa mentaati, maka biasanya akan ada hukuman bagi anggota tersebut.
3. Integratif, berkaitan dengan penyediaan saluran atau hal-hal yang memudahkan anggota organisasi dalam melakukan dan melaksanakan tugas tertentu dengan baik. Terlebih tanpa menimbulkan masalah dan tak membutuhkan waktu lama.

Ada juga terdapat dua fungsi lainnya, yaitu :

1. Fungsi Umum
 - a. Komunikasi berfungsi untuk menceritakan informasi terkini mengenai sebagai atau keseluruhan hal yang berkaitannya dngan pekerjaan. terkadang komunikasimerupakan proses pemberian informasi

mengenai bagaimana seorang atau sekelompok orang harus mengerjakan satu tugas tertentu. Contohnya: job description.

- b. Komunikasi berfungsi untuk “menjual” gagasan dan ide, pendapat, fakta, termasuk menjual sikap organisasi dan sikap tentang sesuatu yang merupakan subyek layanan. Contohnya: public relations (humas), pameran, ekspo, dll.
- c. Komunikasi berfungsi untuk meningkatkan kemampuan para karyawan agar mereka bisa belajar dari orang lain (internal), belajar tentang apa yang dipikirkan, dirasakan, dan dikerjakan orang lain, tentang apa, yang “dijual” atau yang diceritakan oleh orang lain tentang organisasi.
- d. Komunikasi berfungsi untuk menentukan apa dan bagaimana organisasi membagi pekerjaan, atau siapa yang menjadi atasan dan siapa yang menjadi bawahan, besaran kekuasaan dan kewenangan, menentukan bagaimana menangani sejumlah orang, bagaimana memanfaatkan sumber daya, serta mengalokasikan manusia, mesin, metode dan teknik dalam organisasi.

2. Fungsi khusus

- a. Membuat para karyawan melibatkan diri ke dalam isu-isu organisasi, lalu menerjemahkannya ke dalam tindakan tertentu dibawah sebuah komando.
- b. Membuat para karyawan menciptakan dan menangani relasi antarsesama bagi peningkatan produk organisasi.
- c. Membuat para karyawan memiliki kemampuan untuk menangani atau mengambil keputusan-keputusan dalam suasana yang ambigu dan tidak pasti.

Menurut Charles Condrad (1985) yang dikutip oleh Alo Liliweri dalam bukunya sosiologi & komunikasi organisasi menyatakan bahwa ada dua fungsi makro komunikasi organisasi, yaitu fungsi komando dan fungsi relasi bermuara pada fungsi komunikasi yang mendukung organisasi dalam pengambilan keputusan, terutama ketika organisasi menghadapi situasi yang tidak menentu.

15.7 Hambatan Komunikasi Organisasi

Pada saat organisasi terus berkembang dan mengalami perubahan, akan semakin banyak unit-unit dan orang-orang yang terlibat didalam organisasi tersebut. Dengan berkembangnya organisasi juga mengakibatkan setiap orang berhak memberikan pendapatnya untuk membawa suatu perubahan positif bagi perusahaan atau organisasi. Akan tetapi, dalam pelaksanaannya justru pendapat atau komunikasi antara yang satu dengan lainnya dapat menimbulkan sebuah permasalahan.

Hambatan-hambatan komunikasi organisasi atau gangguan berkomunikasi adalah pengaruh dari “dalam” maupun dari “luar” individu atau lingkungan yang “merusak” aliran atau isi pesan yang dikirimkan atau yang diterima. Hambatan komunikasi dalam organisasi antara lain:

1. Penyaringan informasi komunikator memanipulasi informasi sedemikian rupa yang membuat penerima lebih tertarik atas informasi yang hendak dikirimkan.
2. Persepsi selektif komunikan sering kali bersikap tertentu kepada informasi sesuai dengan persepsi-seleksinya atas informasi yang diterima.
3. Emosi dua pihak yang berkomunikasi berada dalam suasana emosi yang tidak memungkinkan pengiriman dan penerimaan informasi, akibatnya menyulitkan kontak dan pemberian makna atas pesan.
4. Bahasa dua pihak menggunakan bahasa yang berbeda, konsep atau istilah yang berbeda, sehingga menyulitkan pemahaman atas informasi.
5. Tanda-tanda nonverbal perbedaan budaya antara komunikator dan komunikan membuat dua pihak tidak dapat memahami

bahasa isyarat, bahasa jarak dan ruang, kinesik, aksesoris yang mereka gunakan sebagai pesan.

Hambatan atau gangguan merupakan sifat yang melekat pada komunikasi. Hambatan dapat menghalangi pengirim dalam mengirim pesan dan penerima dalam menerima pesan. Sehingga membuat pesan yang disampaikan pengirim berbeda dengan pesan yang diterima si penerima ada beberapa jenis hambatan komunikasi adalah :

1. Hambatan fisik dari pengirim dapat menjadi hambatan dalam komunikasi. Misalnya gangguan kesehatan (suara serak), kecepatan bicara dan intonasi suara. Faktor fisik dari lingkungan juga dapat menjadi hambatan dalam komunikasi.
2. Hambatan psikologis. Faktor psikologis sering menjadi hambatan dalam komunikasi umumnya disebabkan oleh si pengirim. Sebelum berkomunikasi, tidak mengkaji / melihat kondisi si penerima. Komunikasi sulit untuk berhasil jika saat berlangsungnya komunikasi tersebut, penerimasedang sedih, binggung, marah,kecewa,iri hati, dan kondisi psikologis lainnya.
3. Hambatan dalam proses komunikasi Hambatan dari si pengirim, misalnya pesan yang akan disampaikan belum jelas bagi si pengirim itu sendiri. Hal ini sering dipengaruhi oleh perasaan atau situasi emosional dari si pengirim ketika mengirimkan pesan.
 - a. Hambatan dari si penetima, seperti kurangnya perhatian pada saat menerima atau mendengarkan pesan taggapan yang keliru dan tidak mencari informasi lebih lanjut.
 - b. Hambatan dalam memberikan umpan balik. Umpan balik yang diberikan tidak apa adanya, tidak tepat waktu, tidak jelas, dsb

4. Hambatan semantik Menyangkut bahasa yang dipergunakan pengirim sebagai, alat untuk menyalurkan pikiran dan perasaanya kepada penerima. Seorang pengirim harus benar-benar memperhatikan hambatan semantic ini, sebab salah ucap dapat menimbulkan salah penegrtian yang pada akhirnya bisa menimbulkan salah komunikasi. Seringkali pengirim salah ucap karena berbicara terlalu cepat sehingga ketika pikiran dan perasaan belum mantap terformulasikan kata-kata sudah terlanjur dilontarkan. Hambatan semantic ini kadang kadang disebabkan pula oleh aspek antropologis, yakni kata-kata yang sama bunyinya dan tulisannya, tetapi memiliki makna yangberbeda. Salah komunikasi adakalanya disebabkan oleh pemilih kata yang tidak tepat dan kata-kata yang sifatnya konotatif.

Menurut Harrington masalah komunikasi memiliki skala 9 dari 10 di sebuah organisasi. Ini menunjukkan betapa sensitifnya komunikasi sehingga bisa mengakibatkan masalah yang cukup berarti dalam sebuah organisasi bahkan akan berdampak pada perkembangan organisasi tersebut. Beberapa hambatan yang terjadi didalam komunikasi organisasi antara lain :

1. Hambatan Teknis, yang termasuk dalam hambatan teknis adalah keterbatasan fasilitas dan peralatan komunikasi. Dilihat dari sisi teknologi, maka hambatan ini akan semakin berkurang seiring dengan adanya temuan baru di bidang teknologi komunikasi dan informasi, sehingga saluran komunikasi dapat di andalkan dan efisien sebagai media komunikasi. Menurut Cruden dan Sherman dalam bukunya Personal Management (1976), jenis hambatan teknis dari komunikasi meliputi :

- a. Tidak adanya rencana atau prosedur kerja yang jelas
 - b. Kurangnya informasi atau penjelasan
 - c. Kurangnya keterampilan pembaca
 - d. Pemilihan media yang kurang tepat
2. Hambatan semantik, gangguan semantik menjadi hambatan dalam proses penyampaian pengertian atau idea secara efektif. Faktor pemahaman bahasa dan istilah tertentu serta kata- kata yang dipergunakan dalam komunikasi terkadang mempunyai arti yang berbeda, tidak jelas atau berbelit-belit antara pemberi pesan dan penerima pesan. Misalnya adanya perbedaan bahasa (bahasa daerah, nasional maupun internasional) serta adanya istilah – istilah yang hanya berlaku pada bidang – bidang tertentu saja, misalnya bidang bisnis, industri, kedokteran dan lain sebagainya.

Hambatan manusiawi terjadi karena adanya faktor emosi dan prasangka pribadi, perspesi, kecakapan atau ketidakcakapan, kemampuan atau ketidakmampuan alat – alat panca indera seseorang dan lain sebagainya.

15.8 Penutup

Resume

Konsep komunikasi organisasi merupakan sebuah hal yang sangat penting untuk di pahami dan dipelajari. Karena tanpa adanya konsep komunikasi maka organisasi tidak akan mungkin bisa berjalan dengan baik.

Dalam sebuah organisasi, komunikasi menjadi nafas dalam keberlangsungan. Itu karena tanpa adanya komunikasi, organisasi tidak akan berjalan. Kondisi inilah yang menjadi latar belakang pemahaman mengenai komunikasi organisasi. Suatu komunikasi

organisasi adalah proses penciptaan dan saling tukar menukar pesan dalam satu jaringan hubungan. Ketergantungan antara satu sama lain dalam mengatasi lingkungan yang tidak pasti atau lingkungan yang berubah-ubah. komunikasi organisasi adalah program komunikasi pada kajian di bidang komunikasi adalah proses yang dilakukan lewat seseorang atau komunikator dengan menyampaikan stimulus yang tujuannya mengubah atau membentuk perilaku orang lain.

Latihan

Sebagai bagian akhir dari penutup, disediakan soal-soal latihan bagi mahasiswa agar dikerjakan untuk mengetahui capaian belajar. Mahasiswa wajib mengerjakan latihan sebagai berikut :

1. Menyebut komunikasi sebagai suatu proses menyortir, memilih dan mengirimkan simbol dengan sedemikian rupa sehingga membantu pendengar, pendapat tersebut dikemukakan oleh?
2. Bagaimana komunikasi organisasi menurut menurut jenis dan kelly?
3. Sebutkan pengertian komunikasi organisasi menurut goldhaber!
4. Komunikasi organisasi adalah program komunikasi pada kajian di bidang public relations. Penjelasan diatas merupakan penjelasan dari ?
5. Konsep komunikasi organisasi terbagi tiga yaitu?
6. Apa itu teori fusi ?
7. Fungsi komunikasi organisasi terbagi menjadi tiga bagian, sebutkan tiga bagian tersebut!
8. Apa itu informatif ?
9. Sebutkan tiga hambatan yang terjadi didalam komunikasi organisasi!

10. sebutkan dan jelaskan 5 manfaat komunikasi organisasi !

15.9 Bahan Bacaan

Abdullah Masmuh. *Komunikasi Organisasi Dalam Perspektif Teori Dan Praktik*. Malang: UMM Press.

Alo Liliweri. 2014. *Sosiologi & Komunikasi Organisasi*. Jakarta : Bumi Aksara.

Arni Muhammad. 2000. *Komunikasi Organisasi*. Jakarta: Bumi Aksara.

Morissan. 2013. *Teori Komunikasi Individu Hingga Massa*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

Saragi P. Tumpal. 2004. *Mewujudkan Otonomi Masyarakat Desa, Alternatif Pemberdayaan Desa*. Yogyakarta: Penerbit Cipruy.

Stephen P. Robbins. 2009. *Organization Behaviour*. New Jersey : Pearson Prentice Hall.

Wiryanto. 2004. *Pengantar Ilmu Komunikasi*. Jakarta: PT. Grasindo.

Penerbit :

Universitas Islam Kalimantan
Muhammad Arsyad Al -Banjary

Alamat :

Gedung A UPT Publikasi dan Pengelolaan Jurnal
Universitas Islam Kalimantan
Muhammad Arsyad Al-Banjary

Jl. Adhyaksa No. 2 Kayutangi
Banjarmasin, Kalimantan Selatan
Telepon : 0511 - 3304352
FAX : 0511

ISBN 978-623-7583-92-9



9

786237

583929