



BUKU AJAR TEORI ADMINISTRASI PUBLIK

20
25

Penulis:

Dr. Isnaini Rodiyah, M.Si
Lailul Mursyidah, M.AP
Ilmi Usrotin Choiriyah, M.AP
Hendra Sukmana, M.KP

Universitas Muhammadiyah Sidoarjo

BUKU AJAR

TEORI ADMINISTRASI PUBLIK

OLEH:

Isnaini Rodiyah
Lailul Mursyidah
Ilmi Usrotin Choiriyah
Hendra Sukmana



Anggota APPTI Nomor : 002.018.1.09.2017
Anggota IKAPI Nomor : 218/Anggota Luar Biasa/JTI/2019

Diterbitkan oleh
UMSIDA PRESS
Jl. Mojopahit 666 B Sidoarjo
ISBN: 978-623-464-131-8
Copyright©2025
Authors
All rights reserved

BUKU AJAR TEORI ADMINISTRASI PUBLIK

Penulis : Isnaini Rodiyah; Lailul Mursyidah; Ilmi Usrotin Choiriyah; Hendra Sukmana

ISBN : 978-623-464-131-8

Editor : Mochammad Tanzil Multazam; Mahardika Darmawan Kusuma Wardana

Copy Editor : Monicha Puspitasari

Design Sampul dan Tata Letak : Galuh Reqa Adji

Penerbit : UMSIDA Press

Redaksi : Universitas Muhammadiyah Sidoarjo Jl. Mojopahit No 666B Sidoarjo, Jawa Timur

Cetakan Pertama, Oktober 2025

Hak Cipta © 2025 Isnaini Rodiyah; Lailul Mursyidah; Ilmi Usrotin Choiriyah; Hendra Sukmana

Pernyataan Lisensi Atribusi Creative Commons (CC BY)

Konten dalam buku ini dilisensikan di bawah lisensi Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY).

Lisensi ini memungkinkan Anda untuk:

Menyalin dan menyebarluaskan materi dalam media atau format apa pun untuk tujuan apa pun, bahkan untuk tujuan komersial.

Menggabungkan, mengubah, dan mengembangkan materi untuk tujuan apa pun, bahkan untuk tujuan komersial. Pemberi lisensi tidak dapat mencabut kebebasan ini selama Anda mengikuti ketentuan lisensi.

Namun demikian, ada beberapa persyaratan yang harus Anda penuhi dalam menggunakan buku ini: Atribusi - Anda harus memberikan atribusi yang sesuai, memberikan informasi yang cukup tentang penulis, judul buku, dan lisensi, dan menyertakan tautan ke lisensi CC BY.

Penggunaan yang Adil - Anda tidak boleh menggunakan buku ini untuk tujuan yang melanggar hukum atau melanggar hak-hak orang lain. Dengan menerima dan menggunakan buku ini, Anda setuju untuk mematuhi persyaratan lisensi CC BY sebagaimana diuraikan di atas.

Catatan : Pernyataan hak cipta dan lisensi ini berlaku untuk buku ini secara keseluruhan, termasuk semua konten yang terkandung di dalamnya, kecuali dinyatakan lain. Hak cipta situs web, aplikasi, atau halaman eksternal yang digunakan sebagai contoh dipegang dan dimiliki oleh sumber aslinya

KATA PENGANTAR

Puji syukur ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa atas tersusunnya buku ajar *Teori Administrasi Publik* ini. Buku ini disusun sebagai bahan pembelajaran yang diharapkan dapat membantu mahasiswa dan pembaca memahami perkembangan pemikiran administrasi publik secara sistematis dan komprehensif.

Administrasi publik merupakan bidang keilmuan yang terus berkembang seiring dengan dinamika pemerintahan, perubahan sosial, serta tuntutan tata kelola sektor publik yang semakin kompleks. Oleh karena itu, pemahaman terhadap teori-teori administrasi publik menjadi landasan penting dalam menganalisis praktik administrasi, kebijakan publik, dan pelayanan kepada masyarakat. Buku ajar ini menyajikan berbagai konsep, aliran pemikiran, serta perkembangan teori administrasi publik dari perspektif klasik hingga kontemporer, disertai penjelasan yang disusun secara runtut dan proporsional.

Penyusunan buku ini ditujukan untuk mendukung proses pembelajaran di lingkungan pendidikan tinggi, sekaligus menjadi referensi awal bagi pembaca yang memiliki minat terhadap kajian administrasi publik. Materi disajikan dengan pendekatan konseptual dan analitis agar dapat mendorong kemampuan berpikir kritis serta pemahaman yang mendalam terhadap substansi keilmuan.

Tim Penulis

DAFTAR ISI

BAB 1 Konsep Teori Administrasi Publik

1.1 Pendahuluan	1
1.1.1 Deskripsi Singkat	1
1.1.2 Kompetensi Dasar	1
1.1.3 Indikator	2
1.2 Pembahasan	2
1.2.1 Pengertian Administrasi.....	2
1.2.2 Karakteristik Administrasi.....	3
1.2.3 Unsur-Unsur Administrasi.....	3
1.2.4 Pengertian Publik	4
1.2.5 Pengertian Administrasi Publik.....	4
1.2.6 Batasan Administrasi Publik	5
1.2.7 Teori dalam Administrasi Publik.....	6
1.3 Penutup	7
1.3.1 Rangkuman.....	7
1.3.2 Evaluasi	8
1.3.3 Daftar Pustaka	8

BAB 2 Paradigma Administrasi Publik

2.1 Pendahuluan	10
2.1.1 Deskripsi Singkat	10
2.1.2 Kompetensi Dasar	10
2.1.3 Indikator	10
2.2 Pembahasan	11
2.2.1 Pengertian Paradigma	11
2.2.2 Paradigma Administrasi Publik oleh George Frederickson.....	12
2.2.3 Paradigma Administrasi Publik oleh Nicholas Henry	16
2.2.4 Perkembangan dan Pergeseran Paradigma Administrasi Negara/Publik	18
2.3 Penutup	38
2.3.1 Rangkuman.....	38
2.3.2 Evaluasi	39
2.3.3 Daftar Pustaka	40

BAB 3 Teori Birokrasi

1.1 Pendahuluan	41
1.1.1 Deskripsi Singkat	41
1.1.2 Kompetensi Dasar	42
1.1.3 Indikator	42
1.2 Pembahasan	42
1.2.1 Pengertian Birokrasi	42
1.2.2 Sejarah Munculnya Konsep Birokrasi.....	43
1.2.3 Karakteristik Birokrasi	45
1.2.4 Etika Birokrasi.....	45
1.2.5 Pelaksanaan Etika Birokrasi.....	46
1.2.6 Birokrasi Administrasi Negara	47

1.2.7 Peranan Birokrasi dan Teknokrasi.....	50
1.2.8 Reformasi Birokrasi.....	50
3.2.8 <i>Agile Governance</i>	54
1.3 Penutup.....	55
1.3.1 Rangkuman.....	55
1.3.2 Evaluasi	56
1.3.3 Daftar Pustaka	56

BAB 4 Administrasi dalam Pemerintahan

4.1 Pendahuluan	58
4.1.1 Deskripsi Singkat	58
4.1.2 Kompetensi Dasar	59
4.1.3 Indikator	59
4.2 Pembahasan	59
4.2.1 Administrasi Pembangunan.....	59
4.2.2 Administrasi Kepegawaian Negara	61
4.2.3 Administrasi Perekonomian	66
4.2.4 Administrasi Peradilan	69
4.3 Penutup.....	73
4.3.1 Rangkuman.....	73
4.3.2 Evaluasi	74
4.3.3 Daftar Pustaka	74

BAB 5 Teori *Public Choice*

5.1 Pendahuluan	76
5.1.1 Deskripsi Singkat	76
5.1.2 Kompetensi Dasar	76
5.1.3 Indikator	76
5.2 Pembahasan	77
5.2.1 Konsep <i>Public Choice</i>	77
5.2.2 Perkembangan Teori <i>Public Choice</i>	81
5.2.2 Pelayanan Transportasi Bus Trans Jatim dengan Pendekatan <i>Public Value</i> ...	84
5.3 Penutup.....	88
5.3.1 Rangkuman.....	88
5.3.2 Evaluasi	88
5.3.3 Daftar Pustaka	88

BAB 6 Networking

6.1 Pendahuluan	90
6.1.1 Deskripsi Singkat	90
6.1.2 Kompetensi Dasar	91
6.1.3 Indikator	91
6.2 Pembahasan	91
6.2.1 Konsep <i>Networking</i> (Jaringan)	91
6.2.2 Interaksi Aktor dalam <i>Governance Network</i>	97
6.2.3 Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Para Aktor dalam Jaringan	100
6.2.4 Tata Kelola Berbasis Stakeholder dalam Penanganan Korban Kekerasan Terhadap Perempuan dan Anak di Jawa Timur	101

6.3 Penutup	105
6.3.1 Rangkuman.....	105
6.3.2 Evaluasi	105
6.3.3 Daftar Pustaka	106

BAB 7 Local Government

7.1 Pendahuluan	109
7.1.1 Deskripsi Singkat	109
7.1.2 Kompetensi Dasar	110
7.1.3 Indikator	110
7.2 Pembahasan	110
7.2.1 Konsep <i>Local Government</i>	110
7.2.2 Bentuk-Bentuk Pemerintahan Daerah	112
7.2.3 Asas Pemerintahan Daerah.....	114
7.2.4 Pengembangan Kapasitas SDM Aparatur dalam Penyelenggraan Pemerintahan Desa di Desa Kenongo Kecamatan Tulangan Kabupaten Sidoarjo	120
7.3 Penutup	122
7.3.1 Rangkuman.....	122
7.3.2 Evaluasi	123
7.3.3 Daftar Pustaka	123

BAB 8 Public Private Partnership

8.1 Pendahuluan	124
8.1.1 Deskripsi Singkat	124
8.1.2 Kompetensi Dasar	124
8.1.3 Indikator	124
8.2 Pembahasan	124
8.2.1 Konsep <i>Public Private Partnership</i>	124
8.2.2 Jenis-Jenis <i>Public Private Partnership</i>	125
8.2.3 Tahap Pelaksanaan <i>Public Private Partnership</i>	127
8.2.4 <i>Collaborative Governance</i> dalam Pengembangan Pariwisata Pulau Lusi Kabupaten Sidoarjo di Era New Normal.....	127
8.3 Penutup	129
8.3.1 Rangkuman.....	129
8.3.2 Evaluasi	129
8.3.3 Daftar Pustaka	130

BAB 9 Manajemen Publik

9.1 Pendahuluan	131
9.1.1 Deskripsi Singkat	131
9.1.2 Kompetensi Dasar	131
9.1.3 Indikator	131
9.2 Pembahasan	131
9.2.1 Konsep Manajemen dan Publik.....	131
9.2.2 Pengertian dan Esensi Manajemen Publik	133
9.2.3 Urgensi dan Prinsip-Prinsip Manajemen Publik	135
9.3 Penutup	137
9.3.1 Rangkuman.....	137

9.3.2 Evaluasi	137
9.3.3 Daftar Pustaka	138
BAB 10 Kepemimpinan	
10.1 Pendahuluan	139
10.1.1 Deskripsi Singkat	139
10.1.2 Kompetensi Dasar	139
10.1.3 Indikator	139
10.2 Pembahasan	139
10.2.1 Esensi dan Konsep Kepemimpinan	139
7.2.2 Model Kepemimpinan	141
7.2.3 Kriteria Kepemimpinan yang Ideal	145
7.2.4 Fungsi Kepemimpinan.....	146
7.2.5 Gaya Kepemimpinan Demokratis Kepala Desa dalam Pelaksanaan Pembangunan di Desa Gempolsari	148
10.3 Penutup.....	150
10.3.1 Rangkuman.....	150
10.3.2 Evaluasi	151
10.3.3 Daftar Pustaka	152
BAB 11 Manajemen Kinerja	
11.1 Pendahuluan	153
11.1.1 Deskripsi Singkat	153
11.1.2 Kompetensi Dasar	153
11.1.3 Indikator	153
11.2 Pembahasan	153
11.2.1 Pengertian Manajemen Kinerja	153
11.2.2 Konsep Kinerja.....	155
11.2.3 Indikator Kinerja	155
11.2.4 Tujuan dan Manfaat Pengukuran Kinerja.....	158
11.2.5 Pendekatan Pengukuran Kinerja.....	159
11.2.6 Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kinerja Pada Sektor Publik	161
11.2.7 Kinerja Aparatur Desa dalam Pelayanan Administrasi Kependudukan di Desa Watesari	162
11.3 Penutup.....	165
11.3.1 Rangkuman.....	165
11.3.2 Evaluasi	165
11.3.3 Daftar Pustaka	165
BAB 12 Evolusi Teori Administrasi Publik	
12.1 Pendahuluan	168
12.1.1 Deskripsi Singkat	168
12.1.2 Kompetensi Dasar	168
12.1.3 Indikator	168
12.2 Pembahasan	168
12.2.1 Teori Administrasi Klasik	169
12.2.2 Teori Administrasi Modern	170
12.3 Penutup.....	172

12.3.1 Rangkuman.....	172
12.3.2 Evaluasi	173
12.3.3 Daftar Pustaka	173

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1 Paradigma Administrasi Publik oleh Frederickson	15
Tabel 2.2 Perbandingan OPA, NPM, dan NPS	25
Tabel 2.3 Perbedaan Governance dari Government	28
Tabel 5.1 Perbandingan Ekonomi Klasik dan <i>Public Choice</i>	82
Tabel 6.1 Perbedaan istilah dan definisi Jaringan Pemerintahan.....	92
Tabel 6.2 Tiga Perspektif Penelitian Jaringan Kepemerintahan dan Perbandingannya	96
Tabel 6.3 Klasifikasi Stakeholder dalam Penanganan Korban Kekerasan Terhadap Perempuan dan Anak di Jawa Timur.....	102

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 <i>Dynamic Governance Framework</i>	34
Gambar 6.1 Networking Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak	103
Gambar 10.1 <i>Path Goal Model</i>	143

BATANG TUBUH DAN
SUB-CAPAIAN PEMBELAJARAN MATA KULIAH

Bab	Sub-Capaian Pembelajaran Mata Kuliah
BAB 1 KONSEP TEORI ADMINISTRASI PUBLIK	Sub CPMK 1: Mampu mendefinisikan konsep Teori Administrasi Publik
BAB 2 PARADIGMA ADMINISTRASI PUBLIK	Sub CPMK 2: Mampu menganalisis Paradigma Administrasi Publik
BAB 3 TEORI BIROKRASI	Sub CPMK 3: Mampu menganalisis Teori Birokrasi
BAB 4 ADMINISTRASI DALAM PEMERINTAHAN	Sub CPMK 3: Mampu menganalisis Teori Birokrasi
BAB 5 TEORI <i>PUBLIC CHOICE</i>	Sub CPMK 4: Mampu menganalisis Teori <i>Public Choice</i>
BAB 6 <i>NETWORKING</i>	Sub CPMK 5: Mampu menganalisis <i>Networking</i>
BAB 7 <i>LOCAL GOVERNMENT</i>	Sub CPMK 6: Mampu menganalisis <i>Local Government</i>
BAB 8 <i>PUBLIC PRIVAT PARTNERSHIP</i>	Sub CPMK 7: Mampu menganalisis <i>Public Privat Partnership</i>
BAB 9 MANAJEMEN PUBLIK	
BAB 10 KEPEMIMPINAN	
BAB 11 MANAJEMEN KINERJA	
BAB 12 EVOLUSI TEORI ADMINISTRASI PUBLIK	

BAB 1

KONSEP TEORI ADMINISTRASI PUBLIK

1.1 Pendahuluan

1.1.1 Deskripsi Singkat

Dalam dunia yang semakin kompleks dan dinamis, pemahaman tentang administrasi publik menjadi sangat penting. Bab ini akan membahas konsep dasar dari teori administrasi publik, yang merupakan kerangka kerja penting bagi para praktisi dan akademisi dalam memahami dan mengelola organisasi publik. Teori administrasi publik tidak hanya mencakup aspek teknis dalam pengelolaan sumber daya, tetapi juga menyentuh dimensi sosial, politik, dan ekonomi yang mempengaruhi kebijakan publik serta implementasinya.

Administrasi publik sebagai disiplin ilmu memiliki akar yang kuat dalam berbagai teori manajemen dan sosiologi. Teori-teori ini memberikan perspektif yang berbeda mengenai bagaimana organisasi publik seharusnya beroperasi dan berinteraksi dengan masyarakat. Dalam bab ini, kita akan mengeksplorasi beberapa teori utama yang membentuk landasan administrasi publik, seperti teori klasik, teori perilaku, dan teori sistem. Masing-masing teori ini menawarkan pandangan unik tentang bagaimana organisasi publik dapat mencapai efisiensi, efektivitas, dan responsivitas terhadap kebutuhan masyarakat.

Teori klasik, yang dipelopori oleh tokoh-tokoh seperti Max Weber dan Henri Fayol, menekankan pentingnya struktur organisasi yang jelas dan pembagian tugas yang efisien. Konsep birokrasi Weberian, dengan penekanan pada aturan dan prosedur yang ketat, menjadi landasan bagi banyak organisasi pemerintah di seluruh dunia. Di sisi lain, teori perilaku menyoroti pentingnya faktor manusia dalam administrasi publik. Pendekatan ini mengajak kita untuk mempertimbangkan motivasi, kepemimpinan, dan dinamika kelompok dalam pengambilan keputusan.

Selanjutnya, teori sistem memberikan perspektif holistik dengan melihat organisasi sebagai bagian dari lingkungan yang lebih besar. Dalam konteks ini, interaksi antara berbagai elemen seperti pemerintah, masyarakat sipil, dan sektor swasta diperlukan untuk memahami bagaimana kebijakan publik dihasilkan dan diimplementasikan. Bab ini juga akan membahas perkembangan terbaru dalam teori administrasi publik, termasuk pendekatan jaringan dan kolaboratif yang semakin relevan dalam era globalisasi.

Selain itu, penulis mengeksplorasi tantangan-tantangan kontemporer yang dihadapi oleh administrasi publik saat ini, seperti transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi masyarakat. Dengan memahami berbagai teori ini, pembaca diharapkan dapat mengaplikasikan konsep-konsep tersebut dalam praktik sehari-hari serta mengembangkan solusi inovatif untuk masalah-masalah yang dihadapi oleh organisasi publik.

1.1.2 Kompetensi Dasar

Mendeskripsikan konsep teori administrasi publik

1.1.3 Indikator

1. Mahasiswa mampu memahami dan mendeskripsikan Pengertian Administrasi
2. Mahasiswa mampu memahami dan mendeskripsikan Karakteristik Administrasi
3. Mahasiswa mampu memahami dan mendeskripsikan Unsur-Unsur Administrasi
4. Mahasiswa mampu memahami dan mendeskripsikan Pengertian Publik
5. Mahasiswa mampu memahami dan mendeskripsikan Pengertian Administrasi Publik
6. Mahasiswa mampu memahami dan mendeskripsikan Batasan Administrasi Publik
7. Mahasiswa mampu memahami dan mendeskripsikan Definisi Teori
8. Mahasiswa mampu memahami dan mendeskripsikan Teori dalam Administrasi Publik

1.2 Pembahasan

1.2.1 Pengertian Administrasi

Kata administrasi berasal dari bahasa latin yaitu “*Ad*” dan “*ministrate*” yang artinya pemberian jasa atau bantuan, yang dalam bahasa Inggris disebut “*Administration*” artinya “*To Serve*”. Dengan demikian administrasi kemudian dimaknai sebagai upaya melayani dengan sebaik-baiknya. Beberapa definisi berikut memberikan pengertian administrasi secara berbeda. Ada dua kelompok yang mengartikan administrasi dalam cakupan yang berbeda.

1. Administrasi dalam Arti Sempit

Dalam pengertian sempit administrasi dikatakan oleh Soewarno Handayaningrat (1988), sebagai terjemahan dari *Administratie* (bahasa Belanda) yaitu meliputi kegiatan catat-mencatat, surat-menjurat, pembukuan ringan, ketik-mengetik, agenda dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan. Dari definisi tersebut dapat disimpulkan administrasi dalam arti sempit merupakan kegiatan sebatas ketatausahaan yang mliputi kegiatan cata-mencatat, surat-menjurat, pembukuan dan pengarsipan surat serta hal-hal lainnya yang dimaksudkan untuk menyediakan informasi serta mempermudah memperoleh informasi kembali jika dibutuhkan.

2. Administrasi dalam Arti Luas

Chandler dan Plano (1988) dalam “*The Public Administration Dictionary*” menepis makna administrasi sebatas kegiatan ketatausahaan dengan mendefinisikannya sebagai proses dimana keputusan dan kebijakan diimplementasikan. Pihak-pihak lainnya juga mengartikan administrasi dalam arti luas. Beberapa definisi administrasi dalam pengertian luas ini dikemukakan antara lain oleh Herbert A. Simon dan Dwight Waldo. Herbert A. Simon (1992) mengartikan administrasi sebagai kegiatan-kegiatan kelompok kerjasama untuk mencapai tujuan bersama, sementara sebelumnya Dwight Waldo (1971) mengartikan administrasi sebagai suatu daya upaya yang kooperatif, yang mempunyai tingkat rasionalitas tinggi. Pengertian luas di Indonesia juga diberikan oleh Sondang Paian Siagian (2004), yakni mengartikan administrasi sebagai keseluruhan proses kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Menurut Leonard D. White dalam bukunya *Introduction To The Study Of Public Administration* yang dikutip oleh Handayaningrat (1981), memberikan definisi administrasi sebagai suatu proses yang pada umumnya terdapat pada semua usaha kelompok, Negara atau swasta, sipil atau militer, usaha yang besar atau kecil dan sebagainya. Dimock dan Koenig berpendapat, bahwa administrasi negara mempunyai pengertian yang luas, didefinisikan sebagai kegiatan dari negara dalam melaksanakan kekuasaan politiknya. Sedangkan dalam pengertian sempit, administrasi negara didefinisikan kegiatan dari badan eksekutif dalam penyelenggaraan pemerintah. Menurut The Liang Gie (1980) administrasi secara luas adalah

serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam suatu kerjasama untuk mencapai tujuan tertentu. Administrasi mengandung tiga muatan, yakni:

1. Pertama administrasi sebagai seni adalah sebuah proses yang hanya diketahui permulaannya saja, sedang akhirnya tidak ada.
2. Kedua, administrasi mengandung unsur-unsur tertentu yakni adanya dua manusia atau lebih, adanya tujuan yang hendak dicapai, adanya tugas atau tugas-tugas yang harus dilaksanakan, adanya peralatan untuk pelaksanaan tugas (termasuk di dalamnya waktu, tempat, materi dan unsur lainnya).
3. Ketiga, administrasi sebagai proses kerjasama yang telah ada sejak manusia ada. Dari beberapa pengertian administrasi dalam arti luas tadi dapat disimpulkan pada dasarnya semua kegiatan yang mengandung unsur-unsur pokok yang sama yaitu adanya kegiatan tertentu, adanya manusia yang melakukan kerjasama serta untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya adalah administrasi.

1.2.2 Karakteristik Administrasi

1. Efisiensi

Efisiensi bermakna bahwa pencapaian tujuan administrasi dengan hasil yang berdaya guna. James L.Gibson (1996) mengemukakan efisiensi adalah perbandingan rasio keluaran dengan masukan. Tjokroamidjojo (1991) berpendapat efisiensi sebagai perbandingan yang terbaik antara hasil dan pengeluaran. Jadi efisiensi adalah perbandingan input dan output. Atau perbandingan antara apa yang telah dihasilkan dengan apa yang seharusnya diselesaikan.

2. Efektivitas

Efektivitas bermakna bahwa tujuan yang telah direncanakan sebelumnya dapat tercapai atau sasaran tercapai karena adanya proses kegiatan. James L. Gibson (1996) menyatakan derajat efektivitas dapat diukur dari derajat pencapaian sasaran yang telah diupayakan bersama. Keban (2004) berpendapat bahwa efektivitas merupakan kondisi jika tujuan organisasi atau nilai-nilai sebagaimana ditetapkan dalam visi tercapai. Nilai-nilai tersebut yang disepakati stakeholder dari organisasi yang bersangkutan.

3. Rasional

Rasional didefinisikan sebagai tujuan yang telah dicapai bermanfaat untuk maksud yang berguna, tetapi dilakukan dengan sadar atau disengaja. D. Waldo (1986) berpendapat bahwa rasional merupakan suatu tindakan yang telah diperhitungkan secara tepat untuk merealisasikan tujuan tertentu yang diinginkan dengan pengorbanan yang sedikit-sedikitnya bagi realisasi tujuan yang lain. H. Simon (2004) membagi rasional ke dalam dua bentuk, rasionalitas obyektif dan rasionalitas subyektif. Rasionalitas obyektif, jika tujuan yang hendak dicapai untuk kepentingan organisasi. Rasionalitas subyektif, jika tujuan untuk kepentingan pribadi.

1.2.3 Unsur-Unsur Administrasi

Menurut Pasolong, unsur-unsur administrasi meliputi :

1. Adanya tujuan dan sasaran yang ditentukan sebelum melaksanakan pekerjaan.
2. Ada kerjasama baik sekelompok orang atau lembaga pemerintah atau swasta.
3. Ada sarana yang digunakan sekelompok atau lembaga dalam melaksanakan tujuan yang hendak dicapai.

Keterangan:

1. Jika output lebih besar dari input : efisien
2. Jika tujuan organisasi tercapai : efektif
3. Jika tujuan yang dicapai untuk kepentingan organisasi dengan perhitungan yang matang sesuai dengan kondisi yang ada : rasional

1.2.4 Pengertian Publik

Syafi'i (1999) mendefinisikan publik sebagai sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai dan norma yang dimiliki. Frederickson (1997) mendeskripsikan publik ke dalam 5 perspektif sebagai berikut :

1. Sebagai kelompok kepentingan yang dilihat sebagai manifestasi dari interaksi kelompok yang melahirkan kepentingan masyarakat.
2. Sebagai pemilih yang rasional yaitu masyarakat terdiri dari individu-individu yang berusaha memenuhi kebutuhan dan kepentingan sendiri.
3. Sebagai perwakilan kepentingan masyarakat yaitu kepentingan publik yang diwakili melalui suara.
4. Sebagai konsumen yang sebenarnya tidak terdiri dari individu-individu yang tidak berhubungan satu sama lain, namun jumlah yang cukup besar mereka menimbulkan tuntutan pelayanan birokrasi.
5. Sebagai warga negara karena partisipasi masyarakat sebagai keikutsertaan warga negara dalam seluruh proses penyelenggaraan pemerintah dipandang sebagai suatu yang paling penting.

1.2.5 Pengertian Administrasi Publik

Chandler & Plano dalam Keban (2004) mendefinisikan administrasi publik sebagai proses dimana sumber daya dan personil publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk menformulasikan, mengimplementasikan dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Administrasi Publik juga merupakan seni dan ilmu yang ditujukan untuk mengatur '*public affair*' dan melaksanakan berbagai tugas yang ditentukan. Sebagai ilmu bertujuan untuk memecahkan masalah publik melalui perbaikan-perbaikan terutama di bidang organisasi, SDM dan keuangan. Administrasi publik oleh para ahli ilmu politik disebut birokrasi.

1. Diterjemahkan sebagai *administriton of public*, dilihat bagaimana pemerintah berperan sebagai agen tunggal yang berkuasa atau sebagai regulator yang aktif dan selalu inisiatif dalam mengatur atau mengambil langkah dari prakarsa, sementara masyarakat menurut mereka hanya sebagai pihak yang pasif, kurang mampu, tunduk dan patuh terhadap aturan pemerintah.
2. Diterjemahkan sebagai *administration for public*, menunjukkan konteks yang lebih maju daripada di atas, yaitu pemerintah berperan dalam mengembangkan misi pemberian pelayanan publik (*service provider*). Diasumsikan pemerintah lebih responsif/tanggap terhadap apa yang dibutuhkan masyarakat dan lebih mengetahui cara terbaik untuk memberi pelayanan. Namun meskipun kebutuhan publik merupakan sasaran utama kegiatan, pemerintah Tidak berupaya memberdayakan publik.
3. Diartikan dengan istilah *adminitration by public*, konsep yg berorientasi pada pemberdayaan masyarakat, yang mengutamakan kemandirian dan kemampuan masyarakat. *Empowerment* menjadi perhatian, sedangkan pemerintah menjadi fasilitator

agar masyarakat mampu mengatur hidupnya tanpa harus sepenuhnya terus menerus bergantung kepada pemerintah. Sementara pemerintah dapat menfokuskan diri pada unsur-unsur kenegaraan yang lebih bersifat strategis.

1.2.6 Batasan Administrasi Publik

1. Berkaitan dengan dunia ekskutif meskipun juga legislatif dan yudikatif
2. Berkenaan dengan formulasi dan implementasi kebijakan.
3. Berkaitan dengan berbagai masalah manusiawi dan usaha kerjasama untuk mengembangkan tugas-tugas pemerintah.
4. Meskipun bidangnya berbeda, namun terkadang overlapping dengan administrasi swasta.
5. Diarahkan untuk menghasilkan publik goods dan service.
6. Bidang ini memiliki dimensi teoritis dan praktis.

Karlinger (1973) menyatakan teori adalah serangkaian konstruk atau konsep, batasan dan proposisi yang menyajikan suatu pandangan sistematis tentang fenomena dengan fokus hubungan dengan mencari hubungan-hubungan antar variabel dengan tujuan menjelaskan dan memprediksi gejala itu. Masri Singarimbun dan Sofyn Effendi (1995) mendefinisikan teori sebagai serangkaian asumsi, konstruk, definisi dan proposisi untuk mengarahkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep. M. Nasir (1985) berpendapat bahwa ada 3 hal yang perhatikan untuk mengenal teori:

1. Seperangkat proposisi yang terdiri dari konstruk yang sudah didefinisikan secara luas dan dengan hubungan unsur-unsur dalam seperangkat proposisi tersebut secara jelas.
2. Menjelaskan hubungan antar variabel antar konstruk sehingga pandangan sistematis dari fenomena-fenomena yang diterangkan oleh variabel dengan jelas keliahatan.
3. Menerangkan fenomena dengan cara menspesifikasikan variabel mana berhubungan dengan variabel dengan lain.

Harmon dan Mayor (1986) mengemukakan bahwa teori paling tidak memenuhi 3 sifat utama yaitu:

1. Sifat praktis (memiliki unsur-unsur diagnostik yang menjelaskan mengapa suatu situasi problem tertentu terjadi)
2. Sifat moral (apakah suatu tujuan tertentu dapat dikatakan bermanfaat)
3. Sifat instrumental (bagaimana tujuan itu sebaiknya dicapai).

Prajudi Atmosudirdjo (2003) membagi teori menjadi enam bentuk sebagai berikut:

1. Bentuk definisi, yaitu merupakan suatu rumusan singkat dan lengkap tentang suatu yang bersifat sederhana atau dapat disederhanakan menampilkan pokok dan intinya saja. Contoh: kolaborasi adalah dukungan suka rela dan resiprokal (timbal balik) antara dua atau lebih badan sektor publik yang berbeda. Artinya bahwa berbagai sektor saling memberikan dukungan satu sama lain dalam rangka pelayanan publik yang menjadi bagian dari misi pemerintah.
2. Bentuk tesis, yaitu suatu teori khusus, suatu pendapat tentang suatu problem atau hal yang khas atau baru yang telah diperoleh melalui kajian ilmiah. Contoh: kurangnya jaminan sosial terhadap TKI, menunjukkan tidak adanya perlindungan sosial pada TKI.
3. Bentuk deskriptif, yaitu suatu teori yang merupakan pendapat sarjana setelah mengadakan suatu riset ilmiah yang dirumuskan dengan kata-kata. Contoh: efektivitas pelatihan dicapai melalui:

- a. Analisis Kebutuhan Pelatihan
 - b. Implementasi Pelatihan
 - c. Evaluasi Pelatihan
4. Bentuk eksplisit, yaitu suatu teori yang menjelaskan hal ihwal atau duduk perkara suatu fenomena atau seperangkat fenomena (tatanan, tata kaitan, perilaku) setelah dikaji secara ilmiah. Contoh. Perilaku masyarakat Solo cenderung lebih hati-hati dalam mengungkapkan permasalahan. Perilaku masyarakat Surabaya cenderung lebih terbuka dan bonek.
5. Bentuk normasi, yaitu teori yang menetapkan syarat-syarat, kriteria standar yang harus dipenuhi oleh sesuatu untuk dapat disebut (diberi nama atau identitas) sebagaimana yang dikehendaki. Contoh: prinsip good governance adalah transparansi, akuntabilitas, responsibilitas dan partisipasi.
6. Bentuk prinsip, yaitu suatu teori yang menjelaskan, terkadang menentukan duduk perkara atau suatu tata hubungan antara orang dan orang, orang dengan benda, hak dan kewajiban.

Walter L Wallace (1994) berpendapat bahwa teori dapat berfungsi sebagai :

1. Menjelaskan generalisasi empiris yang telah diketahui, yakni meringkaskan masa lalu suatu ilmu.
2. Meramalkan generalisasi empiris yang masih belum diketahui, yakni mengarahkan masa depan suatu ilmu.

1.2.7 Teori dalam Administrasi Publik

S.K. Bailey (1989), administrasi publik seyogyanya mengembangkan 4 macam teori yaitu:

1. Teori Deskriptif
Teori yang bertujuan untuk mendeskripsikan struktur hierarkis dan hubungan-hubungannya dengan lingkungan berbagai tugasnya.
2. Teori Normatif
Teori yang menjelaskan mengenai tujuan nilai yang seyogyanya dicapai, ‘apa yang seharusnya dilakukan oleh praktisi administrasi publik. Misal, dalam menetapkan alternatif dalam membuat keputusan dan apa yang seharusnya dilakukan oleh ilmuwan administrasi publik dalam mempelajari administrasi publik serta saran yang harus diberikan kepada praktisi dalam membuat kebijakan publik.
3. Teori Asumtif
Teori yang mampu memberikan pemahaman yang benar dan ketat atas siapa sebenarnya yang dimaksudkan dengan peran administratif itu? Apakah ia merupakan birokrasi publik yang berperilaku sebagai malaikat atau setan?
4. Teori Instrumental
Teori yang mampu senantiasa terus menerus melakukan penyempurnaan atas teknik menejerial yang bertujuan untuk meningkatkan tujuan publik secara efektif dan efisien.

Dari keempat teori tersebut Nicholas Henry menjelaskan ada 3 pilar administrasi publik yaitu:

1. Perilaku organisasi dan perilaku orang-orang yang terdapat pada organisasi.
2. Teknologi manajemen dan institusi-institusi implementasi kebijakan.

3. Kepentingan publik yang terkait dengan pilihan etis setiap individu dan masalah-masalah publik.

Zauhar (1990) mengungkapkan bahwa terdapat 5 sebab pentingnya teori administrasi publik, yaitu:

1. Dapat menyatakan sesuatu yang bermakna dan dapat diterapkan pada situasi kehidupan nyata.
2. Dapat menyajikan suatu perspektif
3. Dapat menumbuhkan lahirnya cara-cara baru
4. Dapat menjadi dasar dalam pengembangan teori administrasi publik lainnya.
5. Dapat membantu menjelaskan dan meramalkan fenomena yang dihadapi.

Secara ringkas, teori administrasi publik memiliki potensi yang kuat sebagai sarana untuk menjelaskan (*explanation*), memprediksi (*prediction*), dan menyelesaikan masalah dengan tepat terkait dengan realitas yang menjadi fokus penelitiannya (*problem solving*).

1.3 Penutup

1.3.1 Rangkuman

Kata administrasi berasal dari bahasa Latin yang berarti pemberian jasa atau bantuan. Dalam pengertian sempit, administrasi mencakup kegiatan teknis ketatausahaan seperti pencatatan, surat-menyerat, dan pembukuan. Sebaliknya, dalam arti luas, administrasi dipahami sebagai proses implementasi keputusan dan kebijakan, serta kerjasama kelompok untuk mencapai tujuan bersama. Beberapa ahli, seperti Herbert A. Simon dan Dwight Waldo, menekankan pentingnya rasionalitas dan kerjasama dalam administrasi. Secara umum, administrasi melibatkan dua atau lebih individu yang bekerja sama untuk mencapai tujuan tertentu, mencakup berbagai kegiatan yang terorganisir dan terencana.

Administrasi memiliki tiga karakteristik utama, yakni efisiensi, efektivitas, dan rasional. Efisiensi merujuk pada pencapaian tujuan dengan hasil yang optimal, diukur melalui perbandingan antara input dan output. Efektivitas berkaitan dengan pencapaian tujuan yang telah direncanakan. Rasional merupakan tindakan yang dilakukan secara sadar untuk mencapai tujuan dengan pengorbanan minimal. D. Waldo membedakan antara rasionalitas obyektif (untuk kepentingan organisasi) dan subyektif (untuk kepentingan pribadi). Unsur-unsur administrasi meliputi adanya tujuan, kerjasama, dan sarana untuk mencapai tujuan tersebut.

Syafi'i (1999) mendefinisikan publik sebagai sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap, dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai dan norma yang dimiliki. Frederickson (1997) mengklasifikasikan publik ke dalam lima perspektif, yaitu kelompok kepentingan, pemilih rasional, perwakilan kepentingan masyarakat, konsumen, dan warga negara.

Chandler & Plano dalam Keban (2004) mendefinisikan administrasi publik sebagai proses mengorganisir dan mengkoordinasikan sumber daya dan personil publik untuk formulasi, implementasi, dan pengelolaan keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Administrasi publik juga merupakan seni dan ilmu yang ditujukan untuk mengatur 'public affairs' dan melaksanakan berbagai tugas yang ditentukan. Administrasi publik memiliki peran utama dalam masyarakat, termasuk memberikan pelayanan yang efektif dan efisien, serta memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat secara profesional.

Teori adalah serangkaian konstruk, konsep, dan proposisi yang menjelaskan fenomena dengan fokus pada hubungan antar variabel untuk memprediksi gejala. Menurut Karlinger

(1973) dan Masri Singarimbun (1995), teori mengarahkan pemahaman fenomena sosial secara sistematis. M. Nasir (1985) menekankan tiga aspek penting dalam teori, yaitu proposisi yang jelas, hubungan antar variabel, dan spesifikasi fenomena. Harmon dan Mayor (1986) menambahkan bahwa teori harus praktis, moral, dan instrumental. Prajudi Atmosudirdjo (2003) membagi teori menjadi enam bentuk, termasuk definisi dan prinsip. Walter L. Wallace (1994) menyatakan bahwa teori berfungsi untuk menjelaskan dan meramalkan generalisasi empiris dalam ilmu.

S.K. Bailey (1989) mengemukakan empat teori dalam administrasi publik, yaitu teori deskriptif, normatif, asumtif, dan instrumental. Nicholas Henry menambahkan tiga pilar administrasi publik, yaitu perilaku organisasi, teknologi manajemen, dan kepentingan publik. Teori administrasi publik penting untuk menjelaskan, memprediksi, dan menyelesaikan masalah sosial.

1.3.2 Evaluasi

1. Jelaskan pengertian administrasi dalam arti sempit dan luas! Apa perbedaan utama antara kedua pengertian tersebut?
2. Jelaskan tiga karakteristik utama administrasi yang diuraikan dalam materi. Bagaimana masing-masing karakteristik tersebut berkontribusi terhadap efektivitas administrasi?
3. Menurut Frederickson, publik dapat dilihat dari lima perspektif. Sebutkan dan jelaskan masing-masing perspektif tersebut serta relevansinya dalam administrasi publik!
4. Apa yang dimaksud dengan teori administrasi publik menurut S.K. Bailey? Sebutkan dan jelaskan empat jenis teori yang ia kemukakan!
5. Bagaimana peran administrasi publik dalam masyarakat? Jelaskan pentingnya administrasi publik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara efektif dan efisien!

1.3.3 Daftar Pustaka

- Atmosudirdjo, P. (2003). *Teori Administrasi*. Jakarta: STIALAN.
- Bailey, S.K. (1989). *Public Administration: The State of the Discipline*. New York: Praeger Publishers.
- Bintoro, Tjokroamidjojo. (1991). *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Jakarta: LP3ES
- Chandler, Ralph C., dan Plano, Jack C. (1988). *The Public Administration Dictionary*. John Wiley & Sons
- Effendi, Sofian. (1995). *Strategi Administrasi dan Pemerataan Akses pada Pelayanan Publik Indonesia*, Laporan Hasil Penelitian, Fisipol UGM, Yogyakarta.
- Frederickson, H. George. (1997). *The Spirit of Public Administrastion*. San Fransisco: Jossey-Bass Publisher.
- Gie, The Liang. (1980). *Dasar-Dasar Administrasi, Suatu Kumpulan Karangan di Daerah*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Handayaningrat, Soewarno. (1980). *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*. Jakarta: CV Haji Masagung.
- Harmon, M.M. & Mayer, R.T. (1986). *Organization Theory for Public Administration*. Boston: Little, Brown and Company.
- Henry, Nicholas. (1985). *Public Administration and Public Affairs*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- James L. Gibson. (1996). *Organisasi: Perilaku, Struktur dan Proses*. Jakarta: Bina Rupa Aksara

- Keban, Yeremias T. (2004). Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Isu. Yogyakarta: Gava Media
- Kencana, Inu Syafie. dkk. (1999). Ilmu Administrasi Publik. Jakarta: Rineka Cipta.
- Kerlinger, F. N. (1973). *Foundations of behavioral research*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Nasir, Mohhamad. (2003). Metode Penelitian. Jakarta: Penerbit Ghilia Indonesia
- Simon, H. A. (2013). *Administrative behavior*. Simon and Schuster.
- Sondang P. Siagian. (2014). Teori Administrasi Publik. bandung: Alfabeta.
- Waldo, Dwight. (1971). *The Administrative State*. New York: The Ronald Press Company
- Wallace, W. L. (1994). *A Weberian theory of human society*: Structure and evolution.
- Zauhar, Susilo. (1990). Pengantar Ilmu Administrasi Negara. Malang: PPIIS.

BAB 2

PARADIGMA ADMINISTRASI PUBLIK

2.1 Pendahuluan

2.1.1 Deskripsi Singkat

Bab ini akan membahas paradigma administrasi publik, yang merupakan kerangka pemikiran penting dalam memahami bagaimana pemerintah dan institusi publik beroperasi dalam konteks sosial, politik, dan ekonomi yang terus berubah. Dalam beberapa dekade terakhir, administrasi publik telah mengalami transformasi signifikan dari pendekatan tradisional yang berfokus pada birokrasi yang kaku menuju model yang lebih fleksibel dan responsif.

Paradigma pertama yang akan dibahas adalah *Old Public Administration* (OPA), yang menekankan efisiensi dan efektivitas melalui struktur hierarkis. Meskipun memberikan stabilitas, OPA sering kali dianggap kurang mampu beradaptasi dengan dinamika masyarakat modern. Selanjutnya, kita akan mengeksplorasi *New Public Management* (NPM), yang muncul pada akhir abad ke-20 sebagai respons terhadap kritik terhadap OPA. NPM memperkenalkan prinsip-prinsip manajemen sektor swasta ke dalam pemerintahan, seperti desentralisasi dan pengukuran kinerja, untuk meningkatkan produktivitas dan responsivitas.

Namun, seiring dengan perkembangan zaman, muncul kebutuhan untuk mengedepankan nilai-nilai kolaborasi dan partisipasi masyarakat. Di sinilah konsep *Good Governance* dan *Collaborative Governance* menjadi sangat relevan. Kedua paradigma ini menekankan pentingnya transparansi, akuntabilitas, dan keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. Dengan melibatkan berbagai pemangku kepentingan, pemerintah dapat menciptakan kebijakan yang lebih inklusif dan efektif.

Melalui pembahasan ini, diharapkan pembaca dapat memahami perkembangan paradigma administrasi publik serta implikasinya terhadap praktik pemerintahan saat ini. Paradigma-paradigma ini tidak hanya mencerminkan perubahan dalam teori tetapi juga menawarkan wawasan praktis bagi para profesional dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik di era modern.

2.1.2 Kompetensi Dasar

Mendeskripsikan paradigma administrasi publik

2.1.3 Indikator

1. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Pengertian Paradigma
2. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Paradigma Administrasi Publik oleh George Frederickson
3. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Paradigma Administrasi Publik oleh Nicholas Henry
4. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Perkembangan & Pergeseran Paradigma Administrasi Negara/Publik

2.2 Pembahasan

2.2.1 Pengertian Paradigma

Perkembangan suatu bidang ilmu dapat dilihat dari perubahan paradigmannya. Paradigma dapat dipahami sebagai aliran pemikiran utama yang mendasari suatu ilmu, menjelaskan pokok isu yang seharusnya dikaji dalam suatu cabang ilmu pengetahuan. Fungsi dari paradigma adalah untuk mengklasifikasikan, merumuskan, dan mengaitkan contoh-contoh (temuan ilmiah yang telah diterima secara umum) dengan teori-teori, metode-metode, dan semua observasi yang ada dalam metode tersebut (Islamy). Paradigma juga bisa diartikan sebagai cara pandang, nilai-nilai, metode, prinsip-prinsip dasar, atau cara dalam menyelesaikan masalah yang dipegang oleh komunitas ilmiah pada waktu tertentu (Kuhn, 1970). Jika terjadi tantangan terhadap cara pandang ini dari faktor luar serta menghadapi krisis atau anomali, maka keyakinan terhadap cara pandang tersebut akan menurun dan wibawanya akan berkurang. Hal ini membuat orang mulai mencari cara pandang yang lebih tepat, atau bisa disebut sebagai munculnya paradigma baru (Keban, 2008).

Konsep perkembangan ilmu sebagai suatu paradigma pertama kali diperkenalkan oleh Thomas Kuhn dalam karyanya yang berjudul *The Structure of Scientific Revolution*. Paradigma diartikan sebagai sudut pandang yang fundamental mengenai suatu realitas sosial, yang didasari oleh nilai-nilai tertentu dan memuat teori, konsep, metodologi, serta dikategorikan berdasarkan periode penulisan (Kuhn, 1970). Dalam bukunya, Kuhn menyoroti bahwa terdapat periode-periode di mana cabang ilmu tertentu mengalami perubahan signifikan (metodologi dan transformasi cara memandang dunia empiris) dalam aspek atau kerangka teoritisnya. Pada masanya, Kuhn berkontribusi besar dalam pengembangan ilmu pengetahuan yang normal dan revolusioner, serta dalam analisis sosiologi yang menekankan pada norma dan nilai ilmiah. Pada saat itu, ilmu-ilmu sosial masih berada dalam tahap protoscientific, yang berarti dianggap belum sepenuhnya berkembang, ditandai oleh ketidakadaan paradigma yang diterima secara universal. Oleh karena itu, ukuran perkembangan paradigma masih bersifat linier dan mengacu pada ilmu-ilmu eksakta. Sebuah paradigma dalam ilmu akan mengalami perubahan ketika terjadi krisis, kehilangan wibawa, tidak lagi mendapatkan dukungan, atau dianggap tidak mampu menyelesaikan masalah ilmiah (anomali), sehingga akan digantikan oleh paradigma baru yang kemudian muncul. Lain halnya dengan paradigma ilmu sosial. Perkembangan paradigma dalam ilmu sosial ditandai dengan adanya berbagai paradigma, namun tidak ada satu pun yang bisa dianggap sebagai teori atau paradigma yang dominan secara universal pada waktu itu. Untuk memahami ilmu administrasi negara, penting untuk memerhatikan bagaimana administrasi negara berupaya menemukan dan membentuk identitasnya. Namun, yang sering terjadi adalah tumpang tindih, di mana tahapan-tahapan yang menyertainya sering kali kurang jelas. Oleh karena itu, untuk memudahkan pemahaman tentang ilmu administrasi negara, diperlukan pemahaman tentang paradigma yang ada. Fungsi dari paradigma itu sendiri terbagi menjadi dua, yaitu:

1. Melalui paradigma, kita dapat mengidentifikasi ciri-ciri yang melekat pada administrasi negara.
2. Melalui paradigma, kita dapat mengetahui masalah-masalah yang sedang dikaji, dan memahami posisi disiplin ini.

Robert T. Golembiewski dalam Syafie (1999) menjelaskan bahwa paradigma dapat dipahami melalui fokus dan lokusnya. Fokus merujuk pada objek spesialisasi dari bidang studi yang dibahas, sedangkan locus menunjukkan lokasi atau tempat dari bidang studi (disiplin ilmu) secara institusional. Perubahan paradigma yang penting untuk dicermati di sini adalah yang

disampaikan oleh Frederickson (1997) dan Nicholas Henry (1980). Thomas Kuhn mengemukakan bahwa perkembangan ilmu pada awalnya diakui banyak orang, kemudian akan mengalami gangguan atau krisis, dan selanjutnya mengalami revolusi yang berujung pada terciptanya paradigma ilmu baru, dan siklus ini akan terus berulang. Pandangan tersebut bisa diuraikan dalam proses paradigma sebagai berikut:

1. Dari fakta-fakta yang terekam melalui pengamatan yang melahirkan data.
2. Data-data yang diabstraksikan melalui observasi melahirkan konsep
3. Konsep-konsep yang telah teruji kebenarannya melalui riset melahirkan teori
4. Teori-teori tersusun secara sistematis melahirkan ilmu
5. Ilmu dan teori-teori dipayungi oleh paradigma
6. Paradigma lahir dari adanya krisis (anomali) ilmu pengetahuan

Dalam perkembangan Ilmu Administrasi Publik, beberapa anomali pernah terjadi, yang dapat dilihat dari transisi antara cara pandang lama dengan yang baru. Menurut Nicholas Henry dan Rabert T. Golembiewski (1977), standar suatu disiplin ilmu mencakup fokus dan lokus. Fokus mengacu pada apa yang menjadi substansi bidang (metode dasar apa yang digunakan dan cara-cara ilmiah yang dapat diterapkan untuk menyelesaikan suatu masalah). Lokus mencakup lokasi atau konteks di mana metode tersebut diterapkan. Administrasi publik terfokus pada penerapan hukum dan proses pembuatan yang mengikuti peraturan dan regulasi. Ia juga bertanggung jawab dalam pelaksanaan kebijakan publik. Tujuan dari administrasi publik adalah non-profit dan ditujukan semata-mata untuk kepentingan masyarakat. Hal ini jelas berbeda dengan administrasi swasta yang berorientasi pada keuntungan. Administrasi publik berhubungan erat dengan lembaga-lembaga negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, dan yudikatif dalam mengelola kepentingan publik. Ini adalah pemahaman administrasi publik dalam konteks yang lebih luas. Sementara itu, administrasi publik dalam pengertian yang lebih sempit mencakup komponen utama seperti organisasi, sumber daya manusia, dan keuangan yang bertujuan untuk menyelesaikan masalah terkait dengan ketiga aspek tersebut. Kajian akademis untuk menganalisis perkembangan ilmu dapat dilihat melalui paradigma serta berdasarkan lokus dan fokus.

2.2.2 Paradigma Administrasi Publik oleh George Frederickson

Berikut adalah pembagian perkembangan ilmu administrasi publik menjadi enam paradigma yang diajukan oleh Frederickson pada tahun 1984.

1. Birokrasi Klasik

Tokoh terkemuka dalam birokrasi klasik mencakup Taylor, Wilson, Weber, Gulick, dan Urwick. Pendekatan empiris yang mereka gunakan berfokus pada organisasi, kelompok produksi, lembaga pemerintah, birokrasi, dan tim kerja. Karakteristiknya meliputi struktur, hirarki, pengawasan, otoritas, pembagian kebijakan administrasi, rantai komando, kesatuan perintah, rentang kontrol, penetapan jabatan berdasarkan kemampuan, serta sentralisasi. Nilai utama yang ditekankan terdiri atas efisiensi, ekonomi, dan efektivitas. Birokrasi klasik memiliki dua elemen pokok, yaitu adanya struktur atau kerangka organisasi, serta metode yang digunakan untuk mengelola individu dan tugas dalam organisasi tersebut. Tipe ideal yang dicetuskan oleh Max Weber sering dijadikan acuan awal untuk memahami berbagai aspek struktural dalam birokrasi. Dalam konteks pemerintahan pusat, terdapat hubungan erat antara hierarki dan birokrasi dengan diagram organisasi dan penempatan individu dalam struktur tersebut, termasuk dalam pengembangan skala gaji, deskripsi tugas, klasifikasi pegawai, dan pengaturan tingkat gaji. Dalam kerangka birokrasi klasik, hubungan antara struktur dan manajemen sangat jelas

terlihat dalam literatur mengenai reorganisasi. Ini mencerminkan pemahaman tentang produktivitas yang berkaitan dengan aspek manajerial dan mikro, yang berawal dari teori manajemen ilmiah oleh Frederick Winslow Taylor. Jika manajemen atau produktivitas mengalami kesulitan, langkah yang diambil biasanya adalah melakukan reorganisasi untuk mendesain kembali sistem guna memperbaiki struktur, yang merupakan praktik birokrasi yang umum. Faktanya, hirarki dan kontrol manajerial tetap menjadi bagian yang nyata dalam organisasi publik di Amerika. Birokrasi klasik mengidentifikasi dua isu utama: pertama, bagaimana merancang sistem yang sejalan dengan tujuan organisasi yang memenuhi kebutuhan pekerja dan masyarakat. Dalam hal ini, organisasi perlu serseptif mungkin dalam menyediakan kuantitas dan kualitas layanan sesuai kebutuhan yang tercermin dalam kehidupan kolektif. Kedua, metode yang dianggap dapat digunakan untuk mencapai efisiensi, ekonomi, dan produktivitas.

2. Birokrasi Neo Klasik

Nilai yang diterima mirip dengan paradigma birokrasi klasik, tetapi fokusnya bergeser pada proses pengambilan keputusan dengan penekanan pada penerapan perilaku manusia, manajemen, analisis sistem, dan riset operasi. Oleh karena itu, nilai-nilai yang diprioritaskan adalah efisiensi, ekonomi, dan tingkat rasionalisme yang tinggi dalam penyelenggaraan pemerintah. Di sisi lain, lokasi pemfokusan adalah keputusan yang dibuat oleh birokrasi pemerintahan. Unit analisis dalam model ini lebih terfokus pada fungsi pengambilan keputusan di dalam organisasi pemerintahan, meliputi:

- a. Pola pikir yang bersifat rasional, dimana keputusan diupayakan seefisien mungkin untuk mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintah
- b. Model pengambilan keputusan yang berlandaskan prinsip manajemen modern
- c. Pendekatan pengambilan keputusan berdasarkan analisis sistem; yang dalam praktiknya banyak menggunakan penelitian operasi.

Keunggulan model ini terletak pada jumlah unit analisis yang lebih berlandaskan pada teknik-teknik manajemen yang telah teruji menjadi pelengkap dalam penyelesaian masalah di berbagai organisasi besar, termasuk lembaga militer dan pemerintah. Namun, kelemahannya adalah tidak semua masalah dalam pemerintahan dapat diukur secara kuantitatif ketika menerapkan prinsip-prinsip manajemen ilmiah seperti yang diharapkan dalam model ini. Tokoh yang berkontribusi besar adalah Simon (*Administrasi Behavior*, 1984), Cyert, dan March (*A Behavioral Theory of the Firm*, 1963).

3. Kelembagaan

Model kelembagaan adalah representasi dari fase behavioralisme. Karakteristiknya mencakup pendekatan empiris. Selain mempertimbangkan faktor internal, perhatian juga diberikan pada faktor eksternal, seperti budaya, yang menjadi aspek penting dalam analisis organisasi pemerintah (sistem terbuka). Paradigma ini menekankan pemahaman terhadap perilaku birokrasi yang dilihat sebagai organisasi yang rumit. Salah satu perilaku organisasi yang dibahas dalam paradigma ini adalah proses pengambilan keputusan yang bersifat bertahap dan incremental, yang oleh Limbdon dianggap sebagai satu-satunya cara untuk menyelaraskan kapasitas dan keterampilan birokrasi dengan preferensi kebijakan serta kemungkinan bias dari pejabat politik. Beberapa tokoh penting dalam bidang ini adalah Lindblom, Thompson (1967), Mosher (2016), dan Etzioni (1961).

4. Hubungan Kemanusiaan

Model hubungan kemanusiaan mengkritik model birokrasi tradisional dan neo-birokrasi yang terlalu kaku dalam mengatur semua aktivitas dalam organisasi pemerintah. Model ini menilai secara empiris bahwa aturan yang sangat ketat dapat menyebabkan kebosanan di kalangan birokrat dalam organisasi. Penerapan model kemanusiaan terutama terwujud dalam dinamika kelompok, pelatihan sensitivitas, dan pengembangan organisasi. Fokus dari pelatihan ini jelas mencerminkan nilai inti dari model hubungan kemanusiaan, yang mencakup: partisipasi karyawan dan klien dalam proses pengambilan keputusan, pengurangan perbedaan status, pengurangan persaingan antar individu, serta penekanan pada transparansi, kejujuran, aktualisasi diri, dan kepuasan umum para karyawan. Karakteristik model ini mencakup perhatian pada hubungan antarpribadi, dinamika kelompok, komunikasi, sanksi yang tidak merata, pelatihan, dan motivasi kerja dalam manajemen birokrasi pemerintah. Poin utama dari model ini adalah dimensi kemanusiaan dan aspek sosial di setiap jenis organisasi atau birokrasi. Dan nilai yang diprioritaskan adalah kepuasan kerja, pengembangan individu, serta penghargaan diri di dalam organisasi pemerintah. Model ini masih merekomendasikan perlunya pengawasan, tetapi tidak harus dilakukan secara ketat kepada seluruh anggota organisasi. Hanya mereka yang benar-benar memerlukan pengawasan yang seharusnya mendapatkannya. Aspek terpenting yang perlu dilakukan adalah merestrukturisasi sistem organisasi untuk menciptakan suasana kerja yang memungkinkan anggota berinteraksi secara positif dengan rekan-rekannya, sehingga suasana tersebut dapat mendorong inovasi dalam aparatur pemerintah. Tokoh dalam model ini adalah Rensis Likert (*The Human Organizations its Management and Values*, 1967).

5. *Public Choice*

Model *Public Choice* adalah pendekatan yang paling baru dalam pengelolaan pemerintahan. Pendekatan ini cenderung lebih teoritis daripada didasarkan pada bukti empiris yang terlihat di lapangan. Pedoman yang ada dalam pengelolaan pemerintahan sebagian besar ideal, namun sulit diterapkan karena pendekatan ini masih terbilang muda. Ciri-cirinya antara lain bersifat anti-birokratis, berlandaskan distribusi layanan, desentralisasi, dan negosiasi yang berorientasi kepada klien. Dalam paradigm ini, posisi administrasi negara tidak dapat dipisahkan dari politik. Fokusnya adalah pada pilihan untuk melayani kebutuhan publik terkait barang dan jasa yang harus disediakan oleh berbagai organisasi yang kompleks. Tokoh dalam model ini meliputi Ostrom, Buchanan (1973), dan Tullock (1968).

6. Administrasi Negara Baru

Paradigma ini merupakan sebuah penilaian terhadap paradigma administrasi negara yang lama, yang cenderung menekankan aspek nilai-nilai ekonomi seperti efisiensi dan efektivitas sebagai ukuran kinerja administrasi negara. Dalam paradigma administrasi negara yang baru, tujuan dari administrasi tidak hanya sekedar mendapatkan efisiensi dan efektivitas dalam pencapaian sasaran, tetapi juga memiliki tekad untuk menciptakan manajemen publik yang responsif dan adil. Fokusnya adalah usaha untuk mengatur, mengilustrasikan, dan merancang atau membentuk organisasi agar dapat beroperasi sesuai dengan nilai-nilai kemanusiaan secara optimal, dilakukan melalui penggambaran sistem desentralisasi serta organisasi demokratis yang responsif, yang mengundang partisipasi dan keterlibatan masyarakat, serta mampu memberikan layanan yang dibutuhkan secara adil kepada masyarakat. Ciri-cirinya adalah menolak anggapan bahwa para administrator dan teori administrasi bersifat netral atau tidak terikat oleh nilai-nilai. Untuk lebih mudah, dibawah ini merupakan tabel paradigma yang dikemukakan oleh Frederickson (1984).

Tabel 2.1
Paradigma Administrasi Publik oleh Frederickson

Paradigma	Fokus	Lokus	Nilai Yang Dimaksimalkan	Tokoh
Birokrasi Klasik	Struktur (Desain) Organisasi dan atau fungsi prinsip-prinsip manajemen	Berbagai jenis organisasi baik pemerintahan maupun bisnis	Efisiensi, Ekonomi, dan Efektivitas	Weber, 1922; Wilson, 1987; Taylor, 1912; Gullick dan Urwick, 1937
Birokrasi Neo Klasik	Proses pengambilan Keputusan dengan perhatian pada Penerapan Ilmu Perilaku, Ilmu Manajemen, Analisa Sistem dan Penelitian Operasi	Keputusan yang dihasilkan oleh Birokrasi Pemerintahan	Rasionalitas, Ekonomi, dan Efisiensi	Simon
Kelembagaan	Perilaku Birokrasi yang kompleks		Ilmu Analisa Netral Tentang Perilaku Organisasi, Inkrementalisme, Pluralisme Kritik	Lindblom; Thompson, 1967; Mosher, 1968; Etzioni, 1961
Hubungan Kemanusiaan	Dimensi Kemanusiaan dan Aspek Sosial Psikologi	Organisasi maupun birokrasi	Kepuasan Kerja, Perkembangan Pribadi, Harga Diri Individu	Rennis Likert, 1967; Daniel Katz dan Robert Kahn, 1966
<i>Public Choice</i>	Politik	Pilihan untuk melayani kepentingan publik akan barang dan jasa yang diberikan oleh sejumlah organisasi	Pilihan atau kehendak warga negara	Buchanan; Ostrom, 1973; Tullock, 1962
Administrasi Negara Baru	Usaha untuk mengorganisasikan, menggambarkan, mendesain, membuat organisasi dapat berjalan dengan mewujudkan nilai-nilai kemanusiaan, keadilan sosial, demokrasi,			Frederickson, Marini

	responsif, partisipatif, dan pengembangan sistem desentralisasi secara maksimal			
--	--	--	--	--

(Frederickson, 1997)

2.2.3 Paradigma Administrasi Publik oleh Nicholas Henry

Menurut Nicholas Henry (1988) administrasi negara mengenal lima paradigma yaitu sebagai berikut.

1. Dikotomi Politik-Administrasi (1900-1926)

Periode Paradigma 1 dimulai dengan terbitnya buku yang ditulis oleh Frank J. Goodnow dan Leonard D. White. Dalam karya mereka yang berjudul *Politics Administration* (1900), Goodnow mengemukakan bahwa pemerintah memiliki dua fungsi yang berbeda. Menurut Goodnow, politik sebaiknya berkaitan dengan kebijakan serta berbagai isu yang berhubungan dengan tujuan negara. Sementara itu, administrasi harus berfokus pada penerapan kebijakan tersebut. Oleh karena itu, pemisahan kekuasaan menjadi titik utama perbedaannya. Paradigma I menyoroti lokasi di mana administrasi negara berada. Goodnow dan para pengikutnya berkontribusi pada pendapat bahwa administrasi negara seharusnya terarah pada birokrasi pemerintah. Hasil dari paradigma I memperkuat pemikiran mengenai dikotomi politik dan administrasi yang berbeda, serta mengaitkannya dengan dikotomi nilai dan fakta yang relevan. Semua yang dipelajari oleh para ahli administrasi negara dalam lembaga eksekutif berperan dalam memberikan kekuatan dan legitimasi pada aspek ilmiah dan faktual administrasi negara, sementara studi kebijakan publik menjadi fokus bagi para ahli ilmu politik. Beberapa tokohnya adalah Goodnow, Waldo, dan White.

2. Prinsip-Prinsip Administrasi Negara (1927-1937)

Pada tahap ini, seperti yang dijelaskan dalam paradigma 2, administrasi negara mencapai puncak keberhasilannya. Di tahun 1930-an serta awal 1940-an, para ahli administrasi negara mendapatkan penerimaan positif di kalangan industri dan pemerintah karena keterampilan manajerial mereka. Fokus dalam bidang ini adalah pada keahlian yang mencerminkan prinsip-prinsip administrasi yang semakin meluas. Lokasi administrasi negara dapat ditemui di mana saja, karena prinsip tetap sebagai prinsip, dan administrasi tetap sebagai administrasi. Prinsip-prinsip tersebut ada dan tetap berfungsi, dengan catatan bahwa prinsip-prinsip ini beroperasi dalam berbagai nuansa administrasi tanpa melihat budaya, fungsi, lingkungan, misi, atau struktur institusional. Selain itu, prinsip-prinsip ini dapat diterapkan dengan sukses di mana saja tanpa pengecualian. Bagi Gulick dan Urwick, pentingnya prinsip-prinsip administrasi terletak pada eksistensinya, bukan penerapannya. Dengan kata lain, fokus menjadi lebih esensial dibandingkan lokasi. Gulick dan Urwick mengemukakan tujuh prinsip administrasi yang diringkas dalam anagram POSDCORB (perencanaan, pengorganisasian, pengangkutan, pengarahan, koordinasi, pelaporan, dan penganggaran). Lokasi prinsip-prinsip ini berada di setiap bentuk organisasi. Befar perangai tokohnya mencakup Follett, Willoughby, Gulick, dan Urwick.

3. Administrasi Negara Sebagai Ilmu Politik (1950-1970)

Morstein dan Gaus adalah tokoh yang memberikan kritik bahwa membagi politik dan administrasi adalah hal yang sulit atau tidak realistik. Selain itu, Herbert Simon menyatakan bahwa prinsip-prinsip administrasi tidak konsisten dan tidak berlaku di semua situasi. Terdapat dua perkembangan yang signifikan selama periode ini yang mencerminkan upaya untuk meredakan ketegangan antara ilmuwan administrasi dan ilmuwan politik secara bertahap, yaitu: penggunaan studi kasus sebagai metode epistemologis yang semakin meningkat, serta variasi dan evolusi dalam bidang administrasi negara yang mengalami fluktuasi. Dengan demikian, muncul paradigma ketiga ini, dengan fokus pada perumusan kebijakan publik dan lokasi yang berkaitan dengan birokrasi.

4. Administrasi Negara Sebagai Cabang Ilmu Administrasi (1956-1970)

Pada periode ini, manajemen dan organisasi berkembang melalui pendekatan ilmiah. Di awal tahun 1960-an, perhatian terhadap pengembangan organisasi sebagai area khusus dalam ilmu administrasi semakin meningkat. Pengembangan organisasi sebagai sebuah disiplin ilmu berakar dari psikologi sosial dan nilai-nilai: demokrasi dalam birokrasi, baik di sektor publik maupun swasta, serta pemenuhan kebutuhan individu dalam organisasi. Berdasarkan nilai-nilai ini, generasi muda dalam bidang administrasi negara melihat pengembangan organisasi sebagai pilihan yang sangat sesuai untuk penelitian dalam konteks ilmu administrasi. Jika ilmu administrasi dilihat sebagai sebuah paradigma, maka administrasi negara pun akan mengalami perubahan. Para pakar administrasi negara pun perlu memperluas pemahaman mereka tentang teknologi manajemen agar dapat lebih memahami konteks pemerintahan. Hal ini akan menggeser banyak pertimbangan nilai, kecuali nilai efisiensi ekonomi, mendorong para ahli untuk mulai berpikir secara filosofis mengenai makna sesungguhnya dari istilah administrasi negara. Karena itu, fokus dari paradigma ini adalah pada perilaku organisasi, analisis manajemen, serta penggunaan teknologi modern seperti metode kuantitatif, analisis sistem, riset operasi, dan ekonometrik. Sedangkan ruang lingkupnya menjadi tidak jelas atau dapat ditemukan di mana saja.

5. Administrasi Negara Sebagai Disiplin Administrasi Negara (1970 hingga kini)

Paradigma ini ditandai oleh pemikiran Herbert Simon mengenai dua aspek yang perlu dikembangkan dalam bidang administrasi negara, yaitu:

- a. Para ahli administrasi negara tertarik pada pengembangan ilmu administrasi negara yang murni
- b. Sebagian besar kelompok lebih fokus pada isu-isu yang terkait dengan kebijakan publik.

Selain itu, administrasi negara lebih menekankan pada ranah ilmu kebijakan dan metode pengukuran hasil-hasil kebijakan yang telah dilaksanakan. Perhatian pada aspek ini dianggap sebagai jembatan penghubung antara fokus administrasi negara dengan ruang lingkupnya. Fokus utamanya adalah pada teori organisasi, kebijakan publik, dan teknik administrasi atau manajemen yang sudah maju, sedangkan ruang lingkupnya berpusat pada birokrasi pemerintah dan isu-isu masyarakat.

2.2.4 Perkembangan & Pergeseran Paradigma Administrasi Negara/Publik

Administrasi publik terus berubah dan berkembang sejalan dengan perubahan masyarakat. Sebagai respons terhadap dinamika dan tuntutan yang ada, ilmu administrasi publik terus

menyajikan pengetahuan yang relevan untuk menangani masalah administrasi publik, serta berkontribusi pada kebaikan bersama atau bonum komune. Menurut Janet V. Denhart dan Robert B. Denhart pada tahun 2003, perkembangan paradigma administrasi negara atau publik terbagi menjadi tiga kategori utama, yaitu:

1. Administrasi Publik Klasik (OPA)

Administrasi Publik Klasik, yang juga dikenal sebagai Old Public Administration, mencakup berbagai tahap perkembangan dalam administrasi publik sebagai sebuah ilmu. Kurniawan pada tahun 2007 membagi perkembangan ini menjadi empat generasi:

A. Pra-generasi Era Cameralist

Tokoh: Plato, Aristoteles, Machiavelli

Inti dari tahap ini adalah lahirnya gagasan mengenai negara pada saat era cameralist, yang memerlukan organisasi publik dan administrator untuk menjalankan fungsi negara, termasuk penerapan hukum dan pemeliharaan ketertiban serta pembangunan pertahanan. Untuk menjawab kebutuhan ini, Raja William Frederick I mendirikan sebuah sekolah pemikiran di bidang sosial dan ekonomi untuk mendidik para administrator.

B. Generasi Pertama (1885-1936)

Paradigma I Dikotomi Politik-Administrasi

Tokoh : Lorenz Von Stein (pendiri Ilmu Administrasi Publik), Woodrow Wilson (tokoh yang paling berpengaruh terhadap pentingnya perkembangan ilmu administrasi publik)

Inti dari tahap ini adalah dikotomi politik-administrasi yang dikemukakan oleh Nicholas Henry dan birokrasi klasik yang dikemukakan oleh Frederickson

1) Pemikiran Von Stein dianggap inovatif berdasarkan beberapa alasan:

- a) Dia percaya bahwa Ilmu Administrasi Publik merupakan bidang yang menyatukan berbagai disiplin ilmu, seperti Sosiologi, Ilmu Politik, Hukum Administrasi, dan Keuangan Publik;
- b) Ia menganggap bahwa ilmu ini adalah interaksi antara teori dan praktik, di mana teori menjadi dasar bagi praktik administrasi publik;
- c) Von Stein berpendapat bahwa ilmu tersebut harus mengadopsi pendekatan ilmiah secara serius.

2) Wilson mengemukakan empat konsep dalam karyanya *The Study of Administration*, yang mencakup:

- a) perlunya pemisahan antara politik dan administrasi publik;
- b) pentingnya melihat aktivitas pemerintah dari sudut pandang bisnis;
- c) melakukan analisis perbandingan antara organisasi politik dan swasta melalui skema politik;
- d) mencapai manajemen yang efisien dengan memberikan pelatihan bagi pegawai dan menilai kinerja mereka.

3) Frank J Goodnow dan Leonard D White menyatakan bahwa terdapat dua fungsi utama dalam pemerintah yang berbeda:

- a) Fungsi politik yang menghasilkan kebijakan atau keinginan negara;
- b) Fungsi administrasi yang berkenaan dengan implementasi kebijakan tersebut.

Penekanan dalam paradigma ini terletak pada lokusnya, yaitu birokrasi pemerintah, sebagaimana diungkapkan oleh Goodnow. Namun, fokus terhadap metode atau pendekatan yang akan dijelaskan dalam administrasi publik tidak dijelaskan secara mendetail. Legitimasi akademik untuk administrasi negara muncul dengan diterbitkannya *Introduction to the Study of Public Administration* oleh Leonard D White, yang dengan tegas menyatakan

bahwa politik tidak seharusnya campur tangan dalam administrasi dan bahwa studi administrasi negara harus bersifat ilmiah dan bebas nilai.

C. Generasi Kedua (1937-1945)

Generasi ini menekankan pentingnya penerapan manajemen yang terstruktur dalam organisasi publik, karena seharusnya manajemen tidak terpisah dari administrasi publik melainkan menjadi satu kesatuan ilmu dari administrasi yang melintasi batas-batas antara sektor swasta dan publik. Oleh karena itu, organisasi publik harus mengacu pada 14 prinsip organisasi yang diajukan oleh Henry Fayol.

Paradigma II Prinsip-Prinsip Administrasi Negara (1927-1937)

Tokoh: Gulick dan Urwick, F.W. Taylor, Henry Fayol, Mary Parker Follet, dan Willoughby

Diawali dengan penerbitan karya W.F. Willoughby berjudul *Principles of Public Administration*. Pada periode ini, administrasi dipengaruhi oleh beragam kontribusi dari berbagai disiplin seperti industri dan manajemen, yang secara signifikan berdampak pada perkembangan prinsip-prinsip administrasi. Prinsip-prinsip ini menjadi fokus studi Administrasi Publik, sedangkan lokasi penerapan paradigma ini kurang ditekankan karena esensi prinsip-prinsip tersebut, sebab pada kenyataannya, prinsip-prinsip ini dapat diterapkan dalam berbagai struktur, lingkungan, misi, atau kerangka institusi, sehingga administrasi dapat diterapkan di mana saja asalkan prinsip-prinsip tersebut diikuti. Pada paradigma kedua ini, pengaruh manajemen klasik cukup besar dan diwakili oleh tokoh-tokoh seperti F.W. Taylor yang mengemukakan empat prinsip dasar yaitu; perlunya mengembangkan ilmu manajemen yang sebenar-benarnya untuk meraih kinerja terbaik; perlunya seleksi ilmiah terhadap pegawai agar mereka dapat bertanggung jawab atas pekerjaan mereka; perlunya pendidikan dan pengembangan pegawai secara ilmiah; serta pentingnya kerjasama yang erat antara pegawai dan atasan (prinsip manajemen ilmiah menurut Taylor).

Selanjutnya, prinsip-prinsip ini disempurnakan oleh Fayol (POCCC) serta Gulick dan Urwick (Posdcorb). Fayol membagi operasi perusahaan menjadi enam aktivitas yang saling terkait. Aktivitas-aktivitas tersebut adalah (1) teknik – produksi dan pembuatan produk, (2) komersial – pembelian bahan baku dan penjualan produk, (3) keuangan (finansial) – perolehan dan penggunaan modal, (4) keamanan – perlindungan terhadap karyawan dan aset, (5) akuntansi – pelaporan dan pencatatan biaya, pendapatan, dan utang, penyusunan neraca, dan pengumpulan data statistik, dan (6) manajerial. Teori organisasi klasik juga dikenal sebagai teori organisasi tradisional, teori spesialisasi organisasi, teori formalitas, dan teori struktural. Teori ini muncul sebagai hasil dari upaya untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas organisasi dengan menetapkan prinsip-prinsip yang dapat menjadi panduan bagi para manajer dalam melaksanakan tugas mereka, dan prinsip-prinsip ini memberi arahan bagi manajer dalam menyusun sistem tugas dan wewenang. Fayol melihat bahwa seni dalam manajemen melibatkan kemampuan memilih prinsip yang tepat untuk situasi tertentu. Ada sepuluh prinsip organisasi, di antaranya: (1) prinsip penetapan tujuan yang jelas; (2) prinsip kesatuan perintah; (3) prinsip keseimbangan; (4) prinsip pembagian kerja; (5) prinsip rentang pengawasan; (6) prinsip delegasi wewenang; (7) prinsip departementasi; (8) prinsip pemilihan pegawai yang tepat; (9) prinsip koordinasi; dan (10) prinsip pemberian imbalan yang memuaskan.

D. Generasi Ketiga (setelah 1945)

Paradigma III Administrasi Negara Sebagai Ilmu Politik (1950-1970)

Tokoh: Nicholas Henry

Herbert Simon menyatakan bahwa prinsip-prinsip manajemen ilmiah POSDCORB tidak memberikan penjelasan yang jelas tentang apa yang dimaksud dengan *public* dalam konteks *public administration*. Menurut Simon, POSDCORB tidak memberikan panduan mengenai tindakan yang ideal dari seorang pengelola publik, terutama dalam pengambilan keputusan. Kritik ini membawa kembali isu mengenai pemisahan antara administrasi dan politik.

Selanjutnya, Morstein-Mark menyampaikan pendapat tentang elemen-elemen dalam administrasi publik, yang menunjukkan bahwa memisahkan politik dan ekonomi adalah tindakan yang tidak realistik dan tidak mungkin. Untuk merangkum, fase dalam paradigma ini berusaha untuk menyusun kembali hubungan konseptual antara administrasi saat itu, sehingga membawa administrasi kembali kepada disiplin asalnya, yaitu Ilmu Politik. Hal ini mengakibatkan terjadinya perubahan serta inovasi dalam Locus-nya yang mencakup birokrasi pemerintahan, tetapi konsekuensinya adalah perlunya merumuskan bidang ini terkait dengan fokus keahlian yang penting. Ada juga perkembangan baru yang teridentifikasi di fase ini, yaitu munculnya studi perbandingan dan pengembangan administrasi sebagai bagian dari administrasi negara.

Paradigma IV

Tokoh: Nicholas Henry

Pada tahap ini menekankan bahwa ilmu administrasi akan lebih berfokus pada suasana dalam organisasi pemerintah. Administrasi Negara Sebagai Ilmu Administrasi (1956-1970). Tokoh: Henderson, Thompson, Caldwen.

Istilah Administrative Science digunakan dalam paradigma IV ini untuk menunjukkan isi dan focus pembicaraan, sebagai suatu paradigma pada fase ini Ilmu Administrasi hanya menekankan pada focus tetapi tidak pada locusnya. Ia menawarkan teknik-teknik yang memerlukan keahlian dan spesialisasi, pengembangan paradigma ke-4 ini bukannya tanpa hambatan, banyak persoalan yang harus dijawab seperti misal adalah apakah jika fokus tunggal telah dipilih oleh administrasi negara yakni ilmu administrasi, apakah ia berhak bicara tentang public (negara) dalam administrasi tersebut dan banyak persoalan lainnya.

Paradigma V: Administrasi Negara sebagai Administrasi Negara (1970)

Pemikiran Herbert Simon tentang perlunya dua aspek yang perlu dikembangkan dalam disiplin AN:

1. Ahli Administrasi Negara meminati pengembangan suatu ilmu Administrasi Negara yang murni.
2. Satu kelompok yang lebih besar meminati persoalan-persolan mengenai kebijaksanaan publik.

Lebih dari itu administrasi negara lebih fokus ranah-ranah ilmu kebijaksanaan (*policy science*) dan cara pengukuran dari hasil-hasil kebijaksanaan yang telah dibuat, aspek perhatian ini dapat dianggap sebagai mata rantai yang menghubungkan antara fokus administrasi negara dengan locusnya. Fokusnya adalah teori-teori organisasi, *public policy* dan teknik administrasi ataupun manajemen yang sudah maju, sedangkan locusnya ialah pada birokrasi pemerintahan dan persoalan-persoalan masyarakat (*public affairs*).

Paradigma VI Model Birokrasi Klasik.

Tokoh: Taylor, Wilson, Weber, Gullick, Urwick.

Birokrasi berfungsi untuk mengatur berbagai tugas agar berjalan dengan teratur. Proses ini melibatkan banyak pejabat (birokrat) dan juga sejumlah peraturan dalam menjalankan

fungsi pemerintahan. Birokrasi diperlukan untuk memastikan bahwa fungsi pemerintahan dapat dilaksanakan secara efisien, efektif, dan ekonomis. Untuk memahami konsep birokrasi ini dengan lebih baik, ciri-ciri ideal menurut Max Weber (Frederickson, 1984) yang terkenal dalam aliran birokrasi klasik dijelaskan. Ciri-ciri tersebut meliputi; birokrasi terdiri dari berbagai kegiatan, dilaksanakan berdasarkan peraturan yang konsisten, struktur jabatan dalam organisasi berbentuk hierarki, pelaksanaan tugas dilakukan secara impersonal, sistem perekrutan birokrat berlandaskan pada kompetensi (karier), mengadopsi spesialisasi, dan pelaksanaan pemerintahan bersifat terpusat (sentralisasi). Meskipun model birokrasi klasik ini tidak luput dari kritik, beberapa karakteristiknya masih ada dalam birokrasi pemerintahan saat ini. Beberapa kekurangan dari model ini, salah satunya adalah peraturan yang terlalu kaku, yang mendorong banyak akademisi untuk melakukan penelitian guna memperbaikinya.

Paradigma VII Model Neo Birokrasi.

Tokoh: Simon, Cyert, March, Gore.

Pendekatan neo-birokrasi merupakan salah satu model dalam era behaviorisme. Nilai yang diutamakan adalah efisiensi, ekonomi, dan tingkat rasionalitas yang tinggi dalam pelaksanaan pemerintahan. Unit analisis dari model ini lebih difokuskan pada fungsi pengambilan keputusan dalam organisasi pemerintahan. Dalam pengambilan keputusan ini, pendekatannya bersifat rasional, dengan keputusan yang diambil berupaya semaksimal mungkin untuk mencapai tujuan pengelolaan kegiatan pemerintahan; model pengambilan keputusan ini didasarkan pada prinsip manajemen modern; metodologi dalam pengambilan keputusan berlandaskan pada analisa sistem; dan dalam praktiknya, banyak menggunakan penelitian operasi. Kelebihan dari model ini telah dibuktikan melalui unit analisisnya yang lebih berfokus pada teknik-teknik manajemen yang telah terbukti efektif dalam menyelesaikan masalah di banyak organisasi besar, termasuk organisasi militer dan pemerintahan. Teknik manajemen ilmiah telah luas diterapkan dalam aktivitas penganggaran, penjadwalan proyek, manajemen inventaris, perencanaan sumber daya manusia, serta pengembangan produk untuk mencapai tingkat produktivitas yang tinggi.

Paradigma VIII Model Kelembagaan

Tokoh: Lindblom, J. Thompson, Mosher, Blau, Riggs

Model kelembagaan merupakan representasi dari era perilaku. Ciri-cirinya mencakup sifat empiris. Selain memperhatikan faktor internal, aspek eksternal seperti budaya juga menjadi fokus utama dalam kajian organisasi pemerintah (sistem terbuka). Para pengikut model ini cenderung tertarik untuk mempelajari organisasi pemerintah apa adanya, daripada memberikan saran perbaikan untuk meningkatkan kinerjanya. Namun, hasil karya dari tokoh-tokoh aliran ini telah memberikan kontribusi nyata dalam perkembangan teori organisasi, karena karya-karya sebelumnya cenderung menganalisis organisasi sebagai "sistem tertutup" dan mengabaikan faktor eksternal yang pada kenyataannya sangat berpengaruh pada kinerja organisasi pemerintah.

Paradigma IX Model Hubungan Kemanusiaan

Tokoh: McGregor, Argyris

Model hubungan kemanusiaan memberikan kritik terhadap model-model birokrasi yang ada sebelumnya, yaitu model birokrasi klasik dan neo-birokrasi, yang terlalu menekankan formalitas dalam semua aktivitas organisasi pemerintah. Model ini diamati secara empiris dan menunjukkan bahwa peraturan yang terlalu ketat dapat menyebabkan kebosanan di kalangan pegawai (birokrat) dalam menjalankan tugas mereka. Ciri-ciri model ini mencakup perhatian

pada hubungan interpersonal, dinamika kelompok, komunikasi, penerapan sanksi yang tidak merata, pelatihan, dan motivasi kerja di dalam birokrasi pemerintah. Sejalan dengan fokus tersebut, nilai yang dijunjung adalah kepuasan kerja, pengembangan diri, dan harga diri individu dalam lingkungan pemerintah. Model ini tetap mendorong perlunya pengawasan, namun tidak harus diterapkan secara ketat dan merata kepada seluruh anggota organisasi. Pengawasan hanya diperlukan bagi mereka yang memang membutuhkannya. Aspek penting yang harus dilakukan adalah memperbaiki sistem organisasi agar tercipta lingkungan kerja yang memungkinkan anggota saling berinteraksi dengan baik, sehingga dapat meningkatkan inovasi dalam aparat pemerintah.

Paradigma X Model Hubungan Publik

Tokoh: Ostrom, Buchanan, Olson, Oppenheimer.

Model birokrasi *Public Choice* merupakan pendekatan terbaru dalam pengelolaan pemerintahan. Pendekatan ini masih bersifat teoritis dan kurang didukung oleh bukti empiris di lapangan. Pedoman yang ada dalam pengelolaan pemerintahan sebagian besar bersifat ideal, tetapi penerapannya masih tergolong langka. Salah satu alasannya adalah karena pendekatan ini masih relatif baru. Ciri khasnya adalah lebih anti-birokrasi, berfokus pada distribusi layanan, desentralisasi, dan tawar-menawar yang berorientasi pada klien. Ada beberapa prasyarat yang harus dipenuhi untuk penerapan model ini, antara lain: (1) sistem politik harus menjamin partisipasi dalam mengemukakan pendapat secara objektif dan bertanggung jawab; (2) sistem administrasi pemerintahan harus selalu dinamis dan mampu beradaptasi dengan perubahan fungsi; (3) para birokrat perlu mampu melakukan evaluasi diri, dan; (4) diperlukan langkah konkret untuk meningkatkan pemberdayaan masyarakat, termasuk meningkatkan kesadaran kritis politik di berbagai lapisan masyarakat. Langkah ini dapat terlaksana jika terjadi komunikasi yang bersifat dialogis antara pembuat kebijakan dan masyarakat yang menggunakan layanan.

Paradigma XI Administrasi Negara Baru (New Public Administration)

Tokoh: J. V. Denhard

- a. Mengutamakan pelayanan kepada masyarakat daripada pelanggan;
- b. Fokus pada kepentingan umum;
- c. Menghargai warga negara lebih dari sekadar pelaku usaha;
- d. Menggunakan pemikiran strategis dan bertindak secara demokratis;
- e. Memahami bahwa akuntabilitas bukanlah hal yang mudah;
- f. Lebih banyak memberikan layanan daripada melakukan pengendalian;
- g. Mengutamakan penghargaan terhadap individu bukan hanya produktivitas.

Paradigma New Public Administration (NPA)

New Public Administration adalah sebuah gerakan yang bersifat filosofis, di mana prinsip moral menjadi fokus utama. Hal ini dapat diartikan bahwa gerakan ini bertentangan dengan semua model proses administrasi yang mementingkan aspek teknis.

New Public Administration memiliki perhatian pada:

- a. Strategi dan pengembangan untuk mengatasi kemunduran dalam organisasi.
- b. Tantangan terhadap nilai-nilai dan etika sebagai isu yang sangat penting yang perlu mendapatkan perhatian. Sebagai contoh, isu-isu seperti nilai-nilai kemanusiaan,

- desentralisasi, dan pemerintahan demokratis dalam rangka memberikan layanan yang lebih adil kepada masyarakat.
- c. Administrasi publik baru meyakini bahwa pemerintahan yang demokratis dapat meningkatkan moral pegawai, produktivitas kerja, dan tingkat kepuasan kerja.

New Public Administration berupaya untuk mengubah kebijakan dan struktur yang secara sistematis menghalangi pelaksanaan keadilan sosial, serta bertujuan untuk meningkatkan tujuan seperti manajemen yang lebih baik, efektif, efisien, ekonomis, dan juga adil secara sosial. Ada perubahan dari struktur organisasi yang birokratis kepada bentuk desentralisasi, devolusi, proyek, kontrak, evaluasi, pengembangan organisasi, akuntabilitas, serta keterlibatan klien.

New Public Administration berupaya untuk mencapai nilai-nilai berikut:

- a. Responsif. Diperlukan kepekaan antara penyedia layanan (pejabat/birokrat) dan penerima layanan (klien/masyarakat). Kedua pihak perlu sering saling berinteraksi, di mana pejabat harus peka terhadap harapan masyarakat dari semua lapisan, termasuk kelompok minoritas. Sebaliknya, klien juga harus sensitif terhadap tindakan para aparatur dengan melakukan pengawasan terhadap petugas layanan yang berada di bawah.
- b. Partisipasi Pekerja dan Warga dalam Pengambilan Keputusan. Menekankan hak pegawai dan warga untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan, terutama yang menyangkut kepentingan mereka.
- c. Keadilan Sosial. Mengutamakan etika profesional dalam administrasi publik yang berorientasi pada keadilan sosial. Manajemen harus terikat pada prinsip bahwa kekuasaan yang dipegang mayoritas tidak boleh digunakan untuk merugikan atau melanggar hak-hak kelompok minoritas dalam memberikan nilai yang setara.
- d. Pilihan Warga. Menawarkan berbagai pilihan layanan kepada masyarakat, terutama alternatif layanan yang paling mereka inginkan, sesuai kebutuhan, yang dapat mereka pilih dengan leluasa, serta mengurangi monopoli layanan oleh pemerintah.
- e. Tanggung Jawab Administratif terhadap Efektivitas Program. Menetapkan tujuan organisasi yang ingin dicapai dan standar yang akan digunakan untuk menilai kinerja organisasi serta evaluasi pelaksanaan program berdasarkan standar yang telah ditetapkan oleh masyarakat.

2. *New Public Management (NPM)*

NPM muncul pertama kali pada tahun 1980-an, khususnya di Selandia Baru, Australia, Inggris, dan Amerika, sebagai respons terhadap krisis negara kesejahteraan yang disebabkan oleh masalah ekonomi dan keuangan, serta pengaruh ide neoliberal dan kritik terhadap Administrasi Publik yang lama, ditambah dengan kemajuan teknologi informasi, serta meningkatnya peran konsultan manajemen. Untuk mengatasi masalah ini, diperlukan reformasi layanan publik yang sebelumnya berbasis aturan tradisional dan didorong oleh otoritas, beralih ke taktik berbasis pasar yang dipicu oleh kompetisi. Dari situ, terbentuklah konsep reformasi manajemen publik global. Adapun prinsip dasar NPM adalah:

- a. Dikelola oleh manajemen yang profesional.
- b. Memiliki standart dan ukuran kinerja.
- c. Menekankan pada pemantauan keluaran dan manajemen berorientasi wirausaha.
- d. Unit yang tidak berfokus pada pengumpulan.
- e. Kompetisi dalam pelayanan publik.
- f. Mengadopsi gaya sektor swasta dalam praktik manajemen.

- g. Penekanan pada disiplin dan efisiensi.
- h. Menekankan peran manajer publik dalam memberikan layanan berkualitas tinggi.
- i. Mendukung otonomi manajerial dengan mengurangi pengawasan oleh lembaga pusat.
- j. Mengutamakan pengukuran dan penghargaan terhadap kinerja individu serta organisasi.
- k. Memahami pentingnya penyediaan tenaga kerja dan teknologi yang diperlukan oleh pengelola untuk mencapai target kinerjanya.
- l. Mengedepankan penerimaan terhadap persaingan serta pemahaman yang jelas tentang bagaimana tujuan publik seharusnya dijalankan oleh pemerintah.

Prinsip dasar NPM ini kemudian berkembang menjadi ide untuk merombak pemerintahan. Ide ini melahirkan konsep pemerintahan yang baik terutama pemerintahan yang wirausaha (Osborne dan Gaebler, 1995). Ciri-ciri dari konsep merombak pemerintahan adalah sebagai berikut.

- a. Pemerintah sebagai katalis, yaitu fokus pemerintah adalah memberikan arahan bukan menjalankan layanan publik, pemerintah menyediakan berbagai layanan publik tanpa terlibat langsung dalam proses produksinya, pemerintah menetapkan kebijakan dan mendanai badan pelaksana serta mengevaluasi kinerjanya.
- b. Pemerintah milik publik dengan menyerahkan kekuasaan kontrol kepada masyarakat, masyarakat mengawasi layanan publik dan dapat menjadi komunitas yang mandiri.
- c. Pemerintah yang bersaing dengan membangkitkan semangat kompetisi di dalam penyediaan jasa dan layanan publik.
- d. Pemerintah yang berorientasi pada misi dengan mengubah organisasi yang berbasis peraturan menjadi organisasi yang fokus pada misi, pemerintah melakukan pengurangan regulasi internal sambil tetap mengikuti koridor hukum.
- e. Pemerintah yang menekankan hasil, lebih memprioritaskan output dan outcome, pemerintah harus memiliki jiwa usaha.
- f. Pemerintah yang peduli pelanggan, berfokus pada pemenuhan kebutuhan pelanggan alih-alih kepentingan birokrasi.
- g. Pemerintah yang berorientasi pengusaha: mampu menciptakan sesuatu dan tidak hanya menghabiskan anggaran. Pemerintah tradisional sering berpikir bahwa mereka sedang melakukan pekerjaan mereka dan karenanya tidak pantas untuk membahas upaya mendapatkan pendapatan dari aktivitas yang dilakukan. Banyak peluang untuk menghasilkan pendapatan dalam proses penyediaan layanan publik.
- h. Pemerintah yang proaktif dengan berupaya mencegah masalah sebelum terjadi.
- i. Pemerintah desentralisasi, yakni pergeseran dari sistem hierarki menuju partisipasi dan tim kerja, kekuasaan diserahkan kepada unit yang lebih dekat dengan masyarakat, hierarki dikurangi, visi dan misi diwujudkan bersama, dan tim kerja memiliki kebebasan untuk menentukan metode mereka demi mencapai hasil optimal.
- j. Pemerintah yang mengutamakan mekanisme pasar alih-alih mekanisme administratif. Terdapat dua cara untuk mengalokasikan sumber daya yaitu dengan mekanisme pasar yang berbasis insentif bukan administrasi yang fokus pada prosedur dan pemaksaan.

Konsep merombak pemerintahan muncul sebagai respons atas kinerja pemerintah yang ada dan mempersiapkan perubahan yang akan datang. Konsep ini memberikan model pemerintahan baru untuk masa depan. Pendekatan ini perlu didukung oleh desain besar dan peta jalan yang jelas dalam menciptakan pemerintahan dengan memikirkan kembali pemerintahan, merancang ulang pemerintahan, merekayasa ulang birokrasi, mengecilkan ukuran, dan perbaikan mekanisme penghargaan serta hukuman. Selain itu, aspek transformasi budaya, struktural, dan

instrumental harus menjadi agenda utama pemerintah yang didukung oleh kemauan politik dari para pemimpin serta keseimbangan kemitraan antara masyarakat, pemerintah, dan sektor swasta.

3. *New Public Service* (NPS)

New Public Service muncul dari penelitian oleh saudara-saudara Denhardt. J.V. Denhardt dan R.B. Denhardt (2003) mengemukakan bahwa pemerintah adalah kita, yang mengedepankan pemikiran dan tindakan yang terintegrasi serta mendahulukan warga. Dalam buku mereka yang berjudul *New Public Service: Melayani, bukan Mengendalikan*, Denhardt & Denhardt (2007) menjelaskan bahwa Pelayanan Publik Baru lebih fokus pada demokrasi, kebanggaan, dan kewarganegaraan ketimbang pada pasar, persaingan, dan pelanggan sebagaimana di sektor swasta. Karenanya, mereka mendorong untuk beralih ke NPS, yang memiliki karakteristik sebagai berikut.

- a. Mengutamakan kepentingan publik.
- b. Melayani ketimbang mengendalikan
- c. Melayani warga negara, bukan pelanggan
- d. Menghargai kewarganegaraan lebih dari kewirausahaan
- e. Berpikir strategis dan bertindak dengan prinsip demokrasi
- f. Menyadari bahwa akuntabilitas itu kompleks
- g. Menghargai manusia, bukan sekadar produktivitas

Dalam kerangka NPS, pada dasarnya dinyatakan bahwa Administrasi Publik seharusnya menekankan pada partisipasi warga negara dalam menciptakan pemerintahan yang demokratis. Warga negara dilihat sebagai pemilik pemerintahan dan memiliki kemampuan untuk berkolaborasi demi mencapai tujuan yang lebih besar. New Public Service (NPS) berupaya menemukan nilai-nilai serta kepentingan bersama melalui dialog terbuka dan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaannya. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa arah pemerintahan bersifat komunitarianisme dengan fokus pada pemerintahan yang sentris bagi warga. Pola yang diusung adalah kolaborasi yang berorientasi pada warga dan manajemen publik, yang menekankan ruang publik ketimbang mengurangi kesempatan partisipasi masyarakat. Berikut adalah perbandingan antara OPA, NPM, dan NPS, dimana terdapat perbedaan mendasar seperti pada tabel dibawah ini.

Tabel 2.2
Perbandingan OPA, NPM, dan NPS

Aspek	OPA	NPM	NPS
Dasar teoretis & epistemologi pembentuk	Teori politik, social politik dianggap setengah ilmu social	Teori ekonomi, lebih maju dialog berdasarkan ilmu social positif	Teori demokrasi, berbagai pendekatan kepada pengetahuan dilakukan secara positif, interpretatif, dan kritis
Rasionalitas dan model keterkaitan dari perilaku manusia	Manusia administrasi	Rasionalitas teknis dan ekonomi “manusia ekonomi” atau pengambilan keputusan sendiri	Rasionalitas formal, berbagai tes rasional berganda (politik, ekonomi, dan keorganisasian)
Konsep kepentingan publik	Kepentingan publik adalah sesuatu yang didefinisikan secara	Kepentingan publik mewakili agregasi	Kepentingan publik adalah hasil dari

	politis dan yang tercantum dalam aturan	dari kepentingan individu	dialog tentang berbagai nilai
Kepada siapa birokrasi publik harus bertanggung jawab?	Klien (clients) dan pemilih	Pelanggan (customers)	Warga negara (citizens)
Peran pemerintah	Pengayuh (rowing)	Mengarahkan (steering)	Menegosiasikan & mengelaborasi berbagai kepentingan warga negara & kelompok komunitas
Mekanisme pencapaian tujuan kebijakan	Program ditangani institusi pemerintah yang telah ada	Penciptaan mekanisme baru dengan organisasi private dan nonprofit	Penciptaan nilai bersama, kerjasama institusi pemerintah, privat & nonprofit organisasi
Akuntabilitas	Menurut hierarki administratif	Kehendak pasar yang merupakan hasil keinginan pelanggan (customers)	Multi aspek: akuntabel pada hukum, nilai komunitas, norma politik, standar professional, kepentingan warga negara
Diskresi administrasi	Diskresi terbatas	Ada keleluasaan menuju kewirausahaan	Penuh keleluasaan tetapi dengan akuntabilitas
Struktur organisasi	Organisasi birokrasi bersifat top-down dengan control yang aturan ketat	Desentralisasi, namun tetap terkontrol	Kolaborasi struktur dengan kepemimpinan internal dan eksternal
Motivasi pegawai	Gaji, pegawai dilindungi	Spirit kewirausahaan, spirit pengurangan pegawai	Pelayanan publik yaitu keinginan melayani masyarakat

(Syafri, 2012)

4. Pergeseran Paradigma *Government to Governance*

Government merujuk pada organisasi atau lembaga yang menjalankan kekuasaan di suatu negara. Istilah pemerintah ini bisa dianggap sebagai konsep yang sudah ada sejak lama dalam pengelolaan pemerintahan, karena fokusnya hanya pada pemerintah sebagai satu-satunya pengatur dan pelaksana kegiatan pemerintah. Oleh karena itu, munculah istilah *governance* yang menggantikan konsep *government* dalam berbagai aspek kajian pemerintahan. Selanjutnya, *governance* berasal dari kata mengatur yang diartikan sebagai mengambil peran lebih besar, mencakup semua proses, aturan, dan lembaga yang memungkinkan manajemen dan kontrol terhadap masalah kolektif masyarakat. Dengan begitu, secara luas, *governance* meliputi

keseluruhan lembaga dan elemen masyarakat, baik pemerintah maupun yang bukan pemerintah. Untuk lebih memahami pergeseran makna antara *government* dan *governance*, Leach dan Percy Smith dalam Hetifah menjelaskan perbedaan kedua istilah tersebut seperti berikut:

Government berarti politisi dan lembaga yang mengatur, melakukan tindakan, menginisiasi pelayanan, sedangkan elemen lain dalam negara cenderung pasif. Sementara itu, tata kelola menyatukan makna ini dengan merenggangkan batasan antara pemerintah dan yang dipimpin, sehingga bagian yang pasif dapat memiliki peran dalam struktur pemerintah. Berdasarkan perbedaan konsep pemerintah dan tata kelola di atas, dapat disimpulkan bahwa konsep pemerintah lebih merujuk pada politisi atau lembaga pemerintah. Pemerintah berfokus pada lembaga pemerintah atau birokrasi yang bertugas memberikan layanan kepada masyarakat. Selain itu, dalam konteks pemerintah, masyarakat cenderung bersikap pasif, hanyalah sebagai penerima layanan. Berbeda dengan pemerintah, tata kelola lebih fleksibel, artinya tidak hanya lembaga pemerintahan atau birokrasi yang berperan dalam pengelolaan pemerintahan, tetapi juga melibatkan masyarakat dan pihak non-pemerintah. Sebagai sebuah konsep, tata kelola memiliki berbagai makna yang dijelaskan oleh beberapa ahli, seperti yang dikemukakan oleh Dwiyanto yang menekankan bahwa *governance* melibatkan aktor-aktor di luar pemerintah dalam menanggapi masalah publik. Praktik tata kelola ini bertujuan untuk menyediakan layanan publik dengan melibatkan aktor dari masyarakat dan mekanisme pasar.

Perubahan Konsep dari *Government* ke *Governance* Sebenarnya, *Governance* seharusnya dipahami sebagai sebuah proses, bukan sekadar struktur atau lembaga. *Governance* juga mencerminkan prinsip inklusivitas. Jika *Government* dilihat sebagai "mereka", maka *Governance* berarti "kita". Menurut Leach dan Percy-Smith (2001), *Government* diartikan sebagai politisi yang mengatur, melaksanakan, dan memberikan layanan, sementara sisanya disebut "kita" adalah pihak yang pasif. Di sisi lain, *Governance* menghapus stigma antara "pemerintah" dan "yang diperintah", kita semua merupakan bagian dari proses *Governance* (Sumarto, 2009). Untuk menjelaskan lebih lanjut perbedaan antara *Governance* dan *Government*, penulis mengutip perbedaan kedua istilah tersebut menurut Sadu Wasistiono sebagai berikut:

- a. Perbandingan pengertian kata *Goverment* dan kata *Governance* badan/lembaga atau fungsi yang dijalankan cara, penggunaan, atau oleh organ tertinggi dalam suatu negara.
- b. Hierarkis, yang memerintah di atas, kesetaraan diperintah di bawah hubungan pelaksanaan kedudukan dan hanya berbeda dalam fungsi Komponen yang terlibat sebagai subyek hanya ada satu yaitu institusi pemerintah.
- c. Komponen yang terlibat: sektor publik, sektor swasta, dan sektor masyarakat pemegang peran.
- d. Sektor pemerintah dominan semua komponen memegang peran sesuai fungsi masing-masing.
- e. Partisipasi warga negara dan pencapaian tujuan negara melalui pencapaian tujuan negara dan diharapkan kepatuhan warga negara hasil (*output*).
- f. Efek (*impact*) yang kepatuhan warga negara tujuan masyarakat melalui diharapkan partisipasi sebagai warga negara dan warga masyarakat.
- g. Perubahan paradigma dari *Government* ke *Governance* tentunya memiliki implikasi pada perubahan peranan suatu negara terutama pada hal pelayanan publik. Intinya, perubahan yang dimaksud adalah perubahan dari hierarki birokrasi (*Government*) menuju debirokratisasi (*Governance*) artinya, negara tidak lagi memonopoli praktik penyelenggaraan layanan publik akan tetapi ada mekanisme pasar dan *civil society* yang turut serta.

Dalam memahami perbedaan antara *Governance* dan *Government*, Schwab dan Kubler (2001) melihatnya dari 5 (lima) fitur dimensi berdasarkan pengamatan mereka terhadap interaksi pada sebuah kontinuum pengaturan kebijakan antara *Governance* dan *Government* sebagai berikut:

1. Dimensi aktor
2. Dimensi fungsi
3. Dimensi struktur
4. Dimensi konvensi dari interaksi
5. Dimensi distribusi dari kekuasaan

Tabel 2.3
Perbedaan *Governance* dari *Government*

No	Dimensi	<i>Government</i>	<i>Governance</i>
1	Aktor	Peserta sangat terbatas jumlahnya Umumnya adalah lembaga-lembaga pemerintah	Jumlah peserta yang besar Terdiri atas aktor publik dan privat
2	Fungsi	Sedikit/jarangnya konsultasi Tidak ada kerjasama dalam pembuatan/pelaksanaan kebijakan Issue kebijakan menjadi luas	Lebih banyak konsultasi Adanya kemungkinan kerjasama dalam pembuatan/pelaksanaan kebijakan Issue kebijakan menjadi sempit
3	Struktur	Batas-batas yang tertutup Batas berdasarkan kewilayahan (teritori) Keanggotaan yang tidak sukarela	Batas-batas yang sangat terbuka Batas berdasarkan fungsi (fungsional) Keanggotaan secara sukarela
4	Konvensi dari interaksi	Kewenangan yang hirarkhis, kepemimpinan yang terkunci Interaksi yang saling berlawanan / hubungan yang cenderung konflik Kontak-kontak informal Kerahasiaan	Konsultansi horisontal, intermobilitas Konsensus atas nilai-nilai teknokratik / hubungan kerjasama Kontak-kontak yang sangat informal Keterbukaan
5	Distribusi dari kekuasaan	Otonomi yang besar dari Negara terhadap masyarakat (organisasi yang dikendalikan/steered organising) / dominasi Negara Tidak ada akomodasi terhadap kepentingan masyarakat oleh Negara Tidak adanya keseimbangan/simbiosis antar aktor	Otonomi yang rendah dari negara terhadap masyarakat (organisasi mandiri/self-organising) / dominasi negara yang tersebar Kepentingan masyarakat diakomodir oleh Negara Adanya keseimbangan atau simbiosis antar aktor

Sumber: Schwab and Kubler (2001)

Tabel diatas disusun berdasarkan elemen analisis dari van Waarden dan menunjukkan kategori dimana '*statism*' (*Government*) memiliki karakteristik yang berbeda dengan '*issue networks*' (*Governance*).

Dilihat dari dimensi aktor, *Governance* ditandai dengan keterlibatan banyak peserta dari sektor publik dan swasta dalam pengaturan suatu kebijakan. Sebaliknya, *Government* ditandai dengan jumlah peserta yang sangat sedikit dan terbatas dalam proses pengaturan kebijakan tersebut, dengan aktor-aktor yang terlibat umumnya berasal dari lembaga pemerintahan.

Dalam dimensi fungsi, *Governance* ditandai dengan banyaknya konsultasi yang dilaksanakan dalam pengaturan kebijakan. Hal ini memungkinkan kolaborasi antara aktor yang terlibat, sehingga isu kebijakan yang dihasilkan menjadi lebih terfokus. Ini berbeda dengan *Government* yang ditandai dengan minimnya konsultasi, tidak adanya kerjasama antar aktor dalam perumusan kebijakan yang mengakibatkan isu kebijakan menjadi lebih luas.

Dari dimensi struktur, *Governance* ditandai dengan adanya batasan yang didefinisikan dengan cara fungsional dan bersifat terbuka, serta keanggotaan yang bersifat sukarela. Batasan yang didefinisikan secara fungsional berarti bahwa pertimbangan pengaturan kebijakan didasarkan pada kebutuhan fungsional. Ini berbeda dengan *Government* yang menetapkan batasan berdasarkan wilayah dan bersifat tertutup, di mana untuk menjadi anggota suatu struktur, seseorang harus berasal dari organisasi sektor publik.

Dalam dimensi konvensi interaksi, *Governance* ditandai dengan konsultasi yang bersifat horizontal serta pola hubungan yang kooperatif, sehingga menciptakan lebih banyak keterbukaan. Sebaliknya, *Government* ditandai dengan adanya hierarki kekuasaan yang menyebabkan pola hubungan yang bersifat konflik dan sering kali penuh rahasia.

Berdasarkan dimensi distribusi kekuasaan, *Governance* ditandai dengan rendahnya dominasi negara, memperhatikan kepentingan masyarakat dalam pengaturan kebijakan, serta adanya keseimbangan atau simbiosis antara aktor. Sementara itu, *Government* ditandai dengan dominasi negara yang sering kali mengabaikan kepentingan masyarakat serta kurangnya keseimbangan di antara aktor yang terlibat.

5. New Public Governance

Menurut Osborne, *New Public Governance* adalah suatu pendekatan yang menekankan pada peran penting dari berbagai aktor non-pemerintah dalam proses pembuatan keputusan dan penyediaan layanan publik. Osborne menggarisbawahi beberapa karakteristik utama dari *New Public Governance* yaitu:

a. Kolaborasi

Osborne menekankan pentingnya kolaborasi antara pemerintah, organisasi non-pemerintah, dan sektor swasta dalam menyediakan layanan publik. Kolaborasi ini dianggap sebagai cara untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam pengelolaan sumber daya publik.

b. Jaringan

Osborne memperhatikan pentingnya jaringan atau networks dalam konteks *New Public Governance*. Jaringan ini melibatkan berbagai aktor yang saling terhubung dan bekerja sama untuk mencapai tujuan bersama, termasuk organisasi pemerintah, non-pemerintah, dan masyarakat sipil.

c. Peran Masyarakat

Osborne menyoroti peran yang semakin penting dari masyarakat sipil dalam proses pengambilan keputusan publik dan penyediaan layanan. Hal ini termasuk partisipasi masyarakat dalam perencanaan implementasi, dan evaluasi kebijakan publik.

d. Pengelolaan risiko

Osborne juga menekankan pentingnya manajemen risiko dalam konteks *New Public Governance*. Keterlibatan berbagai aktor dalam proses pembuatan keputusan dapat membantu mengidentifikasi dan mengelola risiko yang terkait dengan penyediaan layanan publik.

e. Akuntabilitas dan transparansi

Meskipun *New Public Governance* menekankan kolaborasi dan partisipasi, Osborne juga menegaskan pentingnya akuntabilitas, dan transparansi dalam tindakan pemerintah dan organisasi lainnya. Hal ini menjadi penting untuk memastikan bahwa keputusan yang dibuat dan layanan yang disediakan sesuai dengan kebutuhan dan harapan Masyarakat.

Dengan demikian, Menurut Stephen Osborne, *New Public Governance* merupakan pendekatan yang mengakui perubahan dalam dinamika kebijakan publik dan menekankan pentingnya kolaborasi, partisipasi, dan manajemen risiko publik dan menekankan pentingnya kolaborasi, partisipasi, dan manajemen risiko dalam penyediaan layanan publik. *New Public Governance* merupakan konsep kontemporer dalam pemerintahan yang menekankan pentingnya kolaborasi, transparansi dan partisipasi warga dalam proses pengambilan keputusan. Ini adalah pendekatan pluralistic yang melibatkan banyak actor, termasuk lembaga pemerintah, organisasi masyarakat sipil dan sektor swasta, yang bekerja sama untuk mencapai tujuan bersama. Konsep NPG berakar pada gagasan bahwa bentuk pemerintahan tradisional, seperti sistem hierarki dan terpusat, tidak lagi efektif dalam mengatasi tantangan kompleks yang dihadapi masyarakat modern. Sebaliknya, NPG mendukung pendekatan yang lebih terdesentralisasi dan partisipatif, yang mana masyarakat secara aktif terlibat dalam proses tata kelola dan memiliki hak suara yang lebih besar dalam pengambilan keputusan yang berdampak pada kehidupan mereka. Implementasi *New Public Governance* di Indonesia menghadapi beberapa hambatan yang perlu diatasi, yaitu:

- a. Birokrasi yang tidak efisien. Birokrasi yang rumit dan lambat dapat menjadi hambatan besar dalam mengadopsi model *New Public Governance* yang lebih responsif dan fleksibel.
- b. Keterbatasan Sumber Daya. Kurangnya sumber daya manusia, keuangan, dan teknologi dapat menghambat implementasi model ini, terutama dalam hal pelatihan staf, pengembangan infrastruktur, dan penerapan teknologi informasi.
- c. Budaya organisasi yang kaku. Budaya organisasi yang kuat dalam birokrasi tradisional mungkin tidak mendukung perubahan menuju pendekatan yang lebih terbuka, kolaboratif, dan berorientasi pada hasil.
- d. Korupsi dan ketidaktaatan hukum. Masalah korupsi dan ketidaktaatan hukum dapat menghambat upaya untuk menerapkan prinsip akuntabilitas, transparansi, dan integritas yang menjadi inti dari *New Public Governance*.
- e. Kurangnya kesadaran dan keterlibatan public. Implementasi *New Public Governance* memerlukan partisipasi aktif dari masyarakat sipil. Kurangnya kesadaran dan keterlibatan publik dapat menjadi penghalang dalam merancang kesadaran dan keterlibatan publik dapat menjadi penghalang dalam merancang dan melaksanakan kebijakan yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat.
- f. Resistensi terhadap perubahan. Pegawai pemerintah dan pemangku kepentingan lainnya mungkin menunjukkan resistensi terhadap perubahan karena kekhawatiran akan kehilangan kekuasaan, status quo, atau ketidakpastian terkait dengan model baru.
- g. Keterbatasan kapasitas institusi. Beberapa Lembaga pemerintah mungkin memiliki kapasitas terbatas dalam hal manajemen, kepemimpinan, dan kemampuan teknis yang diperlukan untuk mengadopsi prinsip-prinsip *New Public Governance*.

Untuk mengatasi hambatan-hambatan ini, diperlukan komitmen politik yang kuat, reformasi birokrasi, peningkatan kapasitas institusi, libatkan masyarakat sipil yang lebih luas, serta penerapan mekanisme pengawasan dan akuntabilitas yang efektif.

A. *Good Governance*

Salah satu pendekatan terkemuka yang menjadi bahan kajian pada tahun 2000-an sampai dengan hari ini adalah pendekatan *good governance*. Pendekatan ini marak ketika berbagai lembaga donor, seperti *International Monetary Fund* (IMF) dan *World Bank* mengharuskan berbagai negara berkembang untuk menerapkan pendekatan ini dalam sektor publik untuk mendapatkan donor atau pinjaman dari lembaga-lembaga donor yang ada. Pendekatan ini dikatakan oleh beberapa pakar dan ahli terlalu formal dan semua harus sesuai dengan operasional standar yang ada di dalamnya. Hal ini sebagaimana yang ada dalam penekanan bahwa konsep yang ada dalam *good governance* meliputi tiga tahap dalam mewujudkan *good governance* meliputi identifikasi prinsip-prinsip yang ada, pengembangan sebagai norma, dan penegakan norma-norma yang ada (Addink, 2019). Dalam perkembangannya di Indonesia, hal ini ditindaklanjuti oleh Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia (LAN RI) dengan mengimbau setiap instansi sektor publik untuk menerapkan pelayanan publik dengan mengacu pada prinsip-prinsip *good governance*.

Prinsip-prinsip yang ada dalam Lembaga Administrasi Negara RI tentunya mengadopsi berbagai prinsip yang ada dalam lembaga donor. Prinsip-prinsip *good governance* menurut United Nation Development Program (UNDP) meliputi berbagai dimensi sebagai berikut:

- 1) Partisipasi dari publik.
- 2) Adanya kepastian hukum.
- 3) Transparansi oleh sektor publik.
- 4) Adanya tanggung jawab.
- 5) Berorientasi pada kesepakatan.
- 6) Menjunjung tinggi pada nilai keadilan.
- 7) Menekankan kepada efektifitas dan efisiensi.
- 8) Adanya akuntabilitas pada sektor publik.
- 9) Memiliki visi strategis yang harus dicapai.

Sementara itu, pandangan Addink (2019) menyebutkan setidaknya ada beberapa komponen penting yang menjadi prinsip dan melekat dalam *good governance*. Prinsip-prinsip tersebut antara lain:

- 1) *The principle of properness*. Dalam konteks ini, prinsip kepatutan dikembangkan karena pendekatan formal-tradisional terhadap legalitas terlalu sempit untuk kontrol pemerintah yang memadai.
- 2) *Principle of transparency*. Alasan paling mendasar untuk memiliki prinsip transparansi adalah kebutuhan akan legitimasi pemerintah.
- 3) *Principle of participation*. Partisipasi didefinisikan sebagai keterlibatan aktif sekelompok individu dalam proses kolektif. Dalam konteks administrasi publik, partisipasi mengacu pada keterlibatan warga negara dalam tindakan nyata atau disengaja.
- 4) *Principle of effectiveness*. Prinsip-prinsip ini diterapkan untuk mengontrol dan menyusun administrasi. Hal ini juga digunakan untuk memperhitungkan sepenuhnya inisiatif legislatif dan politik yang relevan untuk pengembangan produk administrasi, termasuk peran yang dijalankan oleh berbagai kekuatan yang ada di intitusi.

- 5) *Principle of accountability*. Prinsip akuntabilitas sudah jauh melampaui akuntansi keuangan semata dan lebih dekat dengan akuntabilitas menteri dalam hubungannya dengan parlemen dalam hal tanggung jawab terkait sejauh mana program yang telah dikerjakan.
- 6) *Principle of human rights*. Dimasukkannya hak asasi manusia sebagai salah satu prinsip di sini adalah untuk memperjelas bahwa ini bukan hanya hak subjektif bagi warga negara, tetapi juga kewajiban bagi pemerintah.

Berbagai prinsip-prinsip yang ada dalam good governance ini kemudian menjadi sebuah tolok ukur bagi pemerintah dalam menciptakan pemerintahan yang baik. Sampai pada saatnya, beberapa pakar menganggap pendekatan *good governance* yang ada ini memiliki cela atau kelemahan. Grindle secara tegas menyebutkan bahwa kelemahan mendasar dari konsep (*good governance*) adalah dalam menjawab tantangan reformasi sistem pemerintahan dan pembangunan di kawasan negara berkembang adalah karena menerapkan parameter yang cenderung bersifat satu untuk semua. Dengan kritiknya terhadap konsep *good governance*, Grindle (2004) mengajukan usulan konsep *good enough governance* yang dianggap lebih realistik.

B. *Sound Governance*

Ali Farazmand, seorang profesor administrasi publik di Florida Atlantic University, mengkritik pendekatan yang ada dalam good governance. Farazmand menjelaskan berbagai pelengkap yang ada dalam good governance sebagai suatu pendekatan yang ada. Lebih lengkapnya, Farazmand (2004) menerangkan bahwa sound governance merupakan pendekatan yang bisa menjembatani antara negara-negara kaya dan negara miskin. Pernyataan ini juga sekaligus melengkapi prinsip-prinsip yang melekat pada good governance yang hanya mampu membuka interaksi antara aktor kaya dan aktor miskin. Farazmand kemudian menjelaskan bahwa setidaknya ada beberapa alasan utama konsep *sound governance* ini lahir. Pertama, konsep *sound governance* lebih komprehensif dari pada konsep lain yang diulas dalam good governance yang tentunya mencakup elemen tata kelola secara global atau internasional. Kedua, *sound governance* juga mencakup fitur normatif, teknis, dan rasional dari *good governance*. Ketiga, *sound governance* memiliki semua karakteristik kualitas pemerintahan yang lebih unggul dari *good governance* secara teknis, profesional, organisasi, manajerial, politik, demokratis, dan ekonomi. Hal ini juga baik dalam hal kapasitas dan perilaku antisipatif, yaitu bersifat demokratis, responsif, dan kompeten dengan nilai-nilai budaya yang tertanam dalam nilai-nilai dan struktur-struktur masyarakat. Keempat, Farazmand kemudian menuturkan bahwa *sound governance* sesuai dengan nilai-nilai konstitusional dan responsif terhadap norma, aturan, dan dinamika secara internasional. *Good governance* yang didefinisikan oleh para pendukungnya mengabaikan fitur konstitusional penting yang membatasi negara-bangsa dan pemerintah yang berdaulat.

Adapun aktor-aktor yang terlibat dalam *sound governance* adalah pemerintah, swasta, masyarakat, serta kehadiran aktor internasional. Secara garis besar, aktor-aktor tersebut harus bisa dan mampu melakukan inovasi sebagai kunci utama dalam proses administrasi, kebijakan, dan pembangunan. Salah satu contoh penerapan *sound governance* yang bisa kita lihat dalam program pemerintah adalah terkait dengan bantuan donor yang diberikan lembaga International Monetary Fund (IMF) terkait dengan pembangunan Aceh pada pasca-tsunami serta bantuan WHO saat pandemi Covid-19 yang menimpa berbagai negara maju dan berkembang agar bisa bertahan dari virus yang ada dengan bantuan vaksin yang berikan oleh lembaga donor tersebut. Kehadiran lembaga USA-ID di Indonesia juga memberikan dampak dalam suatu pembangunan

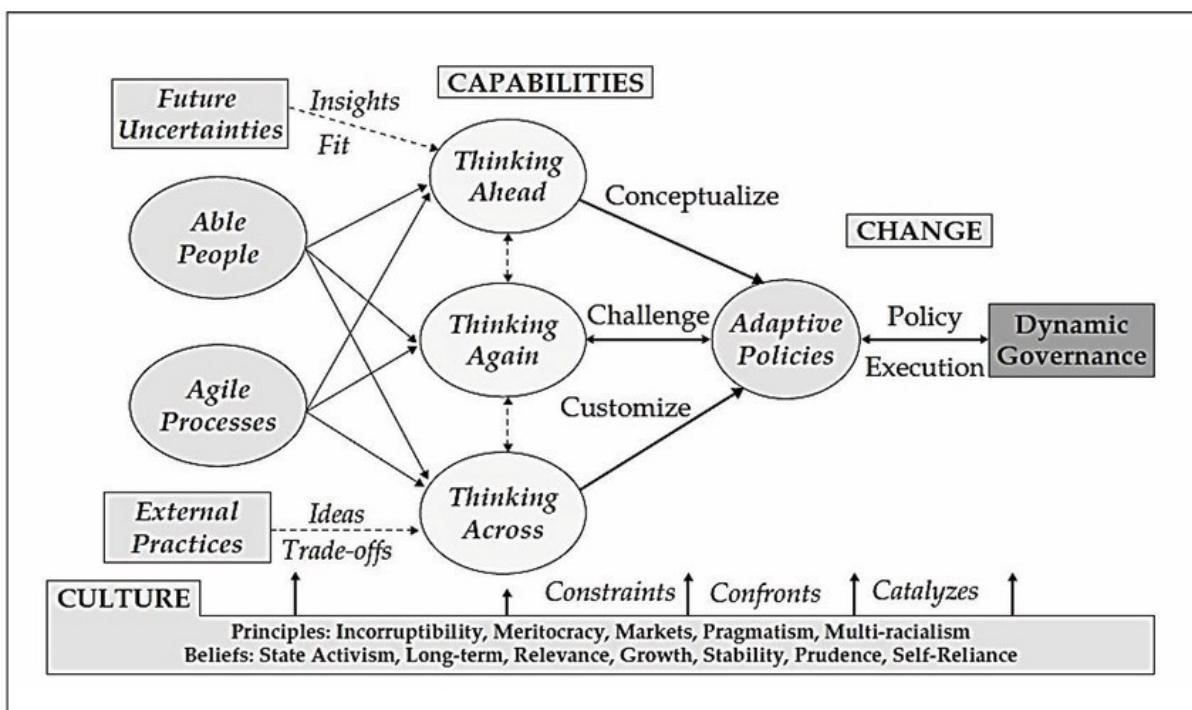
yang ada di Indonesia dengan berbagai programnya. Keberadaan lembaga-lembaga donor internasional tersebut merupakan sebuah inovasi yang bisa dilakukan dalam suatu pembangunan.

Secara historis, konsep *sound governance* memiliki asal-usul kuno di kerajaan negara dunia pertama Persia dengan sistem administrasi yang sangat efisien dan efektif. Adapun beberapa dimensi terkait dengan pendekatan yang ada dalam *sound governance*, antara lain adalah sebagai berikut. Pertama, terkait dengan dimensi *process*. Dalam konteks ini, *sound governance* melibatkan proses pemerintahan dengan interaksi semua elemen atau pemangku kepentingan yang terlibat. Hal ini adalah makna bahwa *good governance* juga terkandung dalamnya. Namun, dalam *sound governance*, bukan hanya tentang proses internal dan eksternal, tetapi juga memiliki struktur yang melekat. Kedua, *structure*. Dalam konteks di sini merupakan kumpulan elemen konstitutif, aktor, aturan, peraturan, prosedur, kerangka pengambilan keputusan, dan sumber otoritatif yang memberi sanksi atau melegitimasi proses tata kelola. Perwujudan struktural ini dibentuk dan beroperasi, baik secara vertikal maupun horizontal, dan dipengaruhi oleh banyak faktor dan kekuatan internal dan eksternal, lokal dan internasional. Ketiga, *cognitive or value*. Dimensi kognitif atau nilai mewakili sistem nilai yang unik atau berbeda dari struktur atau proses governance. Keempat, *constitution*. Konstitusi berfungsi sebagai sumber legitimasi terpenting bagi sistem pemerintahan. Kelima, *organization and institution*. Dalam konteks ini, lembaga tanpa *sound organization* tidak dapat bertahan, tetapi organisasi tanpa lembaga juga rapuh dan memiliki peluang bertahan yang rendah dan legitimasi mereka tergantung pada pelembagaan yang memberi mereka pengakuan kognitif, fitur normatif yang memberi makan bagi mereka. Keenam, *management and performance*. Dimensi manajerial dan kinerja *sound governance* berhubungan langsung. Mereka adalah bagian integral dari keseluruhan sistem. Ketujuh, *policy*. Kebijakan merupakan elemen penting yang ada dalam *sound governance* yang memberikan unsur-unsur atau dimensi proses, struktur, dan bimbingan, arahan, dan kemudi yang baik. Kedelapan, *sectoral*. Ini merupakan komponen penting yang ada dalam *sound governance*. Elemen ini membutuhkan partisipasi langsung warga, manajemen yang cakap, serta pengetahuan dan keterampilan dalam kinerja organisasi publik. Kesembilan, *international or globalization forces*. Aktor internasional merupakan elemen penting yang turut serta menciptakan perbaikan bagi negara-negara yang membutuhkan donor. Terakhir, *ethics, accountability, and transparency*. Landasan prinsipnya ada pada nilai-nilai etika, persyaratan akuntabilitas, dan struktur dan nilai transparansi. Prinsip utama *sound governance* ini menentang potensi penyalahgunaan dan korupsi sistem serta prinsip-prinsip buta tentang efisiensi dan ekonomi murni dalam proses manajemen dan administrasi yang ada.

C. *Dynamic Governance*

Perkembangan *governance* yang bergerak secara fluktuatif memberikan warna dan cara baru yang bisa diterapkan dalam sektor publik dalam menerjemahkan dan menjawab tantangan yang ada. Tantangan dalam globalisasi, penggunaan teknologi serta internet yang cepat, serta tantangan ekonomi dan krisis iklim membuat sebuah organisasi harus menemukan formula yang bisa menjawab permasalahan yang ada tersebut. Maka dari itu pendekatan yang ada harus dimiliki oleh berbagai organisasi sektor publik sebagai garda terdepan dalam memberikan pelayanan dan menciptakan kebijakan yang bermutu dan berkualitas. KBBI menyatakan bahwa pengertian dinamis adalah sebagai penuh semangat dan tenaga sehingga cepat bergerak dan mudah menyesuaikan diri dengan keadaan dan sebagainya; mengandung dinamika. Pada hari ini, tantangan perkembangan zaman akibat dampak globalisasi dirasa sangat perlu mendapat perhatian sektor publik dengan cara yang dinamis.

Siong dan Chen (2007) mengemukakan bahwa kemampuan pemerintah untuk secara terus menerus menyesuaikan kebijakan dan program publiknya, serta mengubah cara penyusunan dan pelaksanaannya sehingga tercapai kepentingan jangka panjang bangsa. Dinamisme dalam sebuah tata kelola sangat penting untuk pembangunan ekonomi dan sosial yang berkelanjutan dalam lingkungan yang tidak pasti dan cepat berubah serta masyarakat yang makin menuntut dan terdidik lebih terbuka terhadap globalisasi. Pendekatan dalam dynamic governance tidak terjadi secara kebetulan, tetapi merupakan hasil dari niat dan ambisi kepemimpinan yang disengaja untuk menyusun interaksi sosial dan ekonomi untuk mencapai tujuan nasional yang diinginkan. Hal tersebut mencerminkan upaya yang disengaja oleh para pemimpin untuk membentuk masa depan mereka yang mencoba menyusun interaksi manusia dalam bekerja. Lebih mendalam, Siong dan Chen mengatakan bahwa pendekatan dynamic governance ini menekankan pada aspek culture dan capabilities sebagai komponen penting dalam sebuah tata kelola yang dinamis untuk menciptakan sebuah kebijakan yang dinamis dan adaptif. Adapun kerangka kerja (framework) dan penjelasan mengenai dynamic governance dari model yang dibuat oleh Siong dan Chen dapat dilihat pada Gambar 2.1 berikut.



Gambar 2.1: *Dynamic Governance Framework* (Siong dan Chen, 2007)

Dynamic governance adalah hasil dari kapasitas untuk mengembangkan jalur dan kebijakan adaptif serta pelaksanaannya yang efektif. Lengkapnya, dari penjelasan mengenai dynamic governance frame work tersebut, tiga komponen dalam capabilities (*thinking ahead*, *thinking again*, dan *thinking across*) mengarah pada kebijakan adaptif. Siong dan Chen (2007) menuturkan bahwa dalam konteks tersebut intinya dynamic governance akan terjadi ketika pembuat kebijakan terus-menerus berpikir ke depan untuk melihat perubahan di lingkungan (*think ahead*), berpikir lagi untuk merenungkan apa yang mereka lakukan saat ini (*think again*), dan berpikir untuk belajar dari orang lain, serta terus-menerus memasukkan persepsi, refleksi, dan pengetahuan baru ke dalam keyakinan mereka, aturan, kebijakan, dan struktur untuk memungkinkan mereka beradaptasi dengan perubahan lingkungan (*think across*). Sementara itu, ada dua komponen penting yang mampu mengembangkan tata kelola yang dinamis, yaitu orang-

orang yang terampil (able people) dan proses yang lincah atau gesit (agile process). Di sisi lain, future uncertainties mempengaruhi sistem pemerintahan melalui ketidakpastian masa depan dan praktik eksternal. Dalam konteks policy adaption, Siong dan Chen menjelaskan bukan hanya reaksi pasif terhadap tekanan eksternal, tetapi juga pendekatan proaktif terhadap inovasi, kontekstualisasi, dan eksekusi. Inovasi kebijakan berarti bahwa ide-ide baru segera dicoba dan dimasukkan ke dalam kebijakan sehingga hasil yang lebih baik dan berbeda dapat dicapai. Ide-ide ini secara kontekstual dirancang menjadi kebijakan sehingga warga negara akan menghargai dan meresponsnya dengan baik (Siong & Chen, 2007). Terakhir, Siong dan Chen menuturkan terkait dengan culture beberapa nilai, kepercayaan, institusi, dan kebiasaan yang tentunya akan memengaruhi perilaku. Sementara itu, aturan formal, norma, dan konvensi informal merupakan nilai budaya yang paling penting dalam penerapan dynamic governance. Beberapa penerapan pendekatan yang ada dalam dynamic governance adalah dengan penyelenggaraan pelayanan publik yang dinamis, baik dalam masa kedaruratan bencana alam maupun pan demi kesehatan. Selain itu, pembangunan infrastruktur seperti “Kota Layak Anak” juga tentunya menggunakan pendekatan dynamic governance. Terakhir, kebijakan terkait dengan perlindungan perempuan dan anak juga menggunakan konsep yang ada dalam dynamic governance dengan tujuan untuk memberikan perlindungan dan keamanan bagi perempuan dan anak pada hari ini dan masa mendatang. Pendekatan dynamic governance ini penting dilakukan, utamanya bagi para aparatur sipil negara (ASN) dalam rangka melakukan reformasi birokrasi guna mencapai world class government.

D. *Digital Governance*

Penggunaan media digital pada beragam aspek dalam sektor publik menunjukkan pergeseran besar dari pelayanan yang awalnya berbasis konvensional ke format yang sepenuhnya digital dengan memanfaatkan platform digital, elektronik, serta kecepatan internet sebagai fondasi yang dapat diakses dari mana saja. Ini berhubungan dengan pemahaman tentang digital governance yang diungkapkan oleh Green dan Daniels (2020), mencakup pembuatan dan pengawasan kebijakan terkait investasi dan penggunaan teknologi digital di seluruh organisasi. Tren penggunaan layanan publik melalui platform digital dalam bentuk situs web dan aplikasi telah banyak dikaji oleh para ilmuwan. Ini menunjukkan pentingnya implementasi layanan publik berbasis digital di seluruh sektor publik. Menyentuh pada kemajuan di tingkat nasional, Pemerintah Indonesia telah membangun sebuah sistem yang memanfaatkan teknologi digital untuk mempermudah akses serta menekankan pada efisiensi dan efektivitas dalam memberikan layanan berkualitas untuk publik. Sistem ini dikenal sebagai Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE), diinisiasi oleh Kementerian Pendaya gunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB), dan diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik. Kebijakan ini menjadi dasar bagi pemerintah, dari level pusat hingga daerah, untuk menjalankan SPBE sesuai kemampuan yang ada. Perubahan dalam pengelolaan melalui penerapan teknologi digital harus didorong oleh Pemerintah Indonesia agar dapat meraih kepercayaan masyarakat secara luas.

Dampak internet terhadap administrasi publik memiliki dua dimensi: individu dan kolektif. Individu membawa bentuk administrasi isokratis (lakukan sendiri) di mana warga negara mengelola layanan publik dengan cara yang kini digunakan dalam perbankan online. Kolektif, warga negara bersama-sama menciptakan layanan publik di mana mereka menggunakan pemerintah sebagai platform gagasan (konsep pemerintah sebagai platform) untuk bersama-sama menciptakan kebijakan publik. *Digital Governance* pada dasarnya didasarkan pada dua

pilar (Dunleavy, Margetts, 2015) yang pertama, berfokus pada pembentukan kerangka kerja untuk desain administrasi dan layanan publik, mencakup aturan-aturan berikut:

- 1) Memberikan layanan publik secara gratis,
- 2) Menggunakan informasi digital yang sudah ada,
- 3) Melakukan sekali saja,
- 4) Mengembangkan layanan yang dapat diskalakan dalam persaingan,
- 5) Administrasi isokratis (*do it yourself*)

Green dan Daniels (2020) menyatakan bahwa terdapat dua belas prinsip yang membentuk kerangka kerja dalam pengelolaan digital. Pertama, penguasaan materi, para birokrat di sektor publik perlu memiliki pemahaman yang cukup untuk memimpin dan mengawasi investasi terkait penggunaan teknologi digital. Kedua, petugas yang bertanggung jawab, seseorang atau tim harus ditunjuk untuk menangani isu-isu strategis yang berhubungan dengan teknologi digital. Ketiga, kesadaran situasional, para birokrat harus memastikan bahwa keputusan strategis yang diambil dalam konteks teknologi digital didasarkan pada informasi tentang situasi saat ini dan prediksi masa depan. Keempat, etika, kebijakan, dan prinsip. Ini berkaitan dengan pendekatan organisasi dalam memanfaatkan teknologi digital, yang harus mencerminkan pandangan yang lebih luas untuk menerapkan konsep bisnis. Kelima, pengelolaan informasi, penting untuk memahami kebutuhan dalam mengumpulkan, menganalisa, dan mengatur informasi serta kekayaan intelektual yang dibutuhkan untuk menjalankan organisasi secara efisien. Keenam, manajemen risiko, organisasi publik harus memastikan bahwa risiko yang muncul akibat penggunaan teknologi digital dikenali dan dikelola sesuai dengan konsekuensi risiko yang telah disepakati dalam organisasi. Ketujuh, penggunaan teknologi yang sesuai, organisasi harus memastikan bahwa investasi dalam teknologi digital sejalan dengan tujuan organisasi. Kedelapan, pengalaman pelanggan, organisasi publik harus memastikan bahwa pengalaman pelanggan, baik dalam aspek digital maupun non-digital, memuaskan dan berada dalam jalur optimalisasi yang maksimal. Kesembilan, keterlibatan komunitas, lembaga publik wajib mendorong semua tingkatan manajerial untuk berkolaborasi dengan beragam pemangku kepentingan demi memastikan penerapan teknologi digital. Kesepuluh, ketahanan perencanaan, lembaga publik yang menggunakan pendekatan digital harus menetapkan mekanisme untuk memperkuat daya tahan organisasi jika ada kegagalan akibat teknologi digital. Kesebelas, perbaikan berkelanjutan, lembaga publik perlu secara rutin mengevaluasi kinerjanya serta memantau penggunaan teknologi digital di seluruh bagian dalam organisasi secara efektif. Terakhir, fleksibilitas, lembaga publik juga harus menjamin bahwa organisasi dapat mengadopsi teknologi baru, meninggalkan teknologi yang sudah usang, dan menolak eksperimen teknologi yang tidak berhasil dengan cara yang tepat. Dua belas prinsip ini adalah elemen vital bagi sektor publik dalam mengimplementasikan digitalisasi guna menjalankan fungsi dan memberikan layanan publik yang berkualitas dan bermutu. Pentingnya digitalisasi dalam pelayanan publik tentunya harus dipahami dengan bijak oleh semua pemangku yang terlibat.

E. *Dignity-Based Governance*

Pendekatan dignity secara filosofi, menurut Al-Rodhan, merupakan martabat. Secara harfiah, dignity-based governance adalah sistem pengaturan pemerintah yang didasari oleh nilai-nilai kehormatan individu atau kelompok. Martabat sendiri memiliki arti yang lebih dalam dan luas dibandingkan dengan konsep kebebasan dan demokrasi. Lebih jauh, Al-Rodhan menyatakan bahwa setiap model tata kelola yang berkelanjutan dan gesit harus menemukan keseimbangan atas ketegangan yang terus ada antara sifat manusia yang emosional, amoral, dan egois dengan sembilan kebutuhan terkait martabat, yaitu: alasan, keamanan, hak asasi manusia,

akuntabilitas, transparansi, keadilan, peluang, inovasi, dan inklusivitas. Al-Rodhan berpendapat bahwa hal-hal tersebut akan memfasilitasi kerja sama, mengurangi konflik, serta meningkatkan kemakmuran baik di tingkat domestik maupun global dengan mengoptimalkan kesempatan untuk keamanan global yang berkelanjutan dan sistem internasional yang lebih teratur. Ia juga menjelaskan bahwa terdapat lima dimensi penting yang harus diperhatikan dalam pendekatan *dignity-based governance*, yaitu:

- 1) Keamanan manusia, yang menjadi fondasi dalam pengambilan kebijakan. Tingkat keamanan masyarakat terkait privasi, data, kompetensi, dan harga diri semuanya memberi masukan pada kerentanan yang dihadapi akibat kemajuan teknologi.
- 2) Keamanan nasional, dimana semakin komodifikasi informasi membawa risiko digital, keamanan manusia juga sangat tergantung pada adanya keamanan nasional yang solid.
- 3) Keamanan lingkungan, efek dari teknologi terhadap lingkungan yang berdampak pada pasar kerja sekarang lebih diakui dibandingkan selama revolusi industri sebelumnya, sehingga memungkinkan solusi yang lebih responsif.
- 4) Keamanan transnasional, ancaman transnasional seperti teknologi yang berpotensi merusak menunjukkan bahwa tindakan lambat dari pemerintah dapat membahayakan masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah tidak bisa menyelesaikan masalah ini sendiri dan harus berkolaborasi dengan sektor swasta dan negara lain, menerapkan prinsip tangkas untuk menjembatani perbedaan guna bersama-sama mengatasi tantangan mereka.
- 5) Keamanan transkultural, pemerintah di tingkat internasional perlu memahami konteks sejarah dan budaya global untuk menghindari situasi marginalisasi dan prasangka yang bisa mengancam setiap kesempatan untuk kerangka tata kelola yang berkelanjutan, inklusif, dan aman.

Meskipun demikian, pendekatan *dignity-based governance* ini masih bersifat usulan dan memerlukan penelitian yang lebih menyeluruh, namun apabila kita teliti, pendekatan ini menunjukkan betapa krusialnya sistem pengelolaan yang menjamin martabat publik secara luas. Sebenarnya, untuk melindungi martabat publik yang lebih luas, Pemerintah Indonesia telah mengesahkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 mengenai Perlindungan Data Pribadi. Aturan ini dirumuskan agar pemerintah dapat lebih leluasa dalam menangani pengawasan tata kelola data pribadi yang dilakukan oleh penyelenggara sistem elektronik (SPBE) di badan publik, sektor swasta, hingga organisasi internasional di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pentingnya perlindungan data pribadi, yang dikenal dimiliki oleh masyarakat secara umum, merupakan suatu perwujudan keseriusan pemerintah dalam menjaga kemartabatan yang ada. Untuk mencapai sistem pemerintahan yang memperhatikan martabat, Al-Rodhan dalam usulannya kemudian menyebutkan beberapa indikator kunci yang diantaranya adalah sebagai berikut.

- 1) Nalar. Nalar mencerminkan pentingnya prinsip untuk suatu komunitas. Masyarakat yang memiliki martabat adalah masyarakat yang berdasarkan pada akal sehat yang mendorong akses pendidikan yang berkualitas untuk semua. Diskursus politik dalam masyarakat yang bermartabat tidak mengedepankan populisme dogmatis dibandingkan fakta dan argumen yang logis.
- 2) Keamanan. Elemen ini merupakan bagian vital dari martabat manusia karena individu yang hidup dalam ketakutan akan kekerasan dan kematian tidak dapat memenuhi kebutuhan dasar mereka. Pemberian hak atas rasa aman harus dilakukan secara efisien dan bertanggung jawab oleh pemerintah.
- 3) Promosi dan perlindungan hak asasi manusia. Ini meliputi perlindungan dari segala bentuk perlakuan kejam dan penghinaan terhadap martabat manusia serta diskriminasi dalam

kebebasan sipil yang dilindungi (seperti kebebasan politik serta hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya).

- 4) Akuntabilitas. Para pemimpin negara harus menjawab kepada individu yang mereka layani.
- 5) Transparansi. Kurangnya transparansi juga menunjukkan ketidakadilan dan pelanggaran hak-hak warga negara.
- 6) Keadilan. Setiap individu harus mendapatkan manfaat dari sistem hukum yang ada dan berhak atas peradilan independen yang sepenuhnya melindungi martabat dan hak-hak peradilan mereka.
- 7) kesempatan. Ini bisa diartikan sebagai kemampuan suatu negara dalam memberikan peluang ekonomi bagi warganya, yang dapat diukur melalui faktor ekonomi.
- 8) Inovasi. Kapasitas negara untuk mendorong perkembangan profesional, ilmiah, dan intelektual. Pendanaan negara untuk penelitian dan pengembangan adalah indikator yang baik terkait inovasi dan dapat mengatasi isu-isu seputar peluang ekonomi.
- 9) Inklusivitas. Kesenjangan ekonomi yang signifikan antara kaya dan miskin tidak hanya menghambat pertumbuhan ekonomi, tetapi juga dapat memicu kebencian, kemarahan, dan bahkan kekerasan yang mendalam.

Pendekatan tata kelola ini perlu mendapatkan perhatian dalam pemerintahan, baik di negara maju maupun negara berkembang, untuk meraih kepercayaan publik dari masyarakatnya. Negara yang berhasil memastikan kenyamanan dan keamanan bagi masyarakatnya tentunya akan memperoleh penilaian positif dari masyarakat, terutama terkait dengan menarik minat investasi, baik dari domestik maupun internasional, untuk mendukung kemajuan bangsa dalam sektor ekonomi digital.

2.3 Penutup

2.3.1 Rangkuman.

Perkembangan ilmu dapat dilihat dari perubahan paradigma, yang merupakan aliran pemikiran utama dalam suatu disiplin. Paradigma berfungsi untuk mengklasifikasikan dan mengaitkan temuan ilmiah dengan teori dan metode yang ada. Dalam Ilmu Administrasi Publik, terdapat transisi antara paradigma lama dan baru, di mana fokusnya adalah penerapan hukum dan pelaksanaan kebijakan publik demi kepentingan masyarakat. Thomas Kuhn menjelaskan bahwa perkembangan ilmu mengalami siklus krisis yang memicu munculnya paradigma baru. Dalam konteks ini, fokus merujuk pada substansi bidang studi, sedangkan lokus menunjukkan konteks penerapan metode. Penting untuk memahami paradigma yang ada agar dapat mengidentifikasi ciri-ciri administrasi negara dan masalah yang sedang dikaji. Dengan demikian, pemahaman tentang paradigma membantu dalam membentuk identitas ilmu administrasi negara dan memperjelas tumpang tindih yang sering terjadi dalam tahapan-tahapannya.

Perkembangan paradigma administrasi negara atau publik terbagi menjadi empat kategori utama, yaitu OPA, NPM, NPS, dan NPG. Administrasi Publik Klasik (OPA) berkembang melalui empat generasi. Pra-generasi Era Cameralist menekankan perlunya organisasi publik untuk menjalankan fungsi negara. Generasi pertama (1885-1936) memperkenalkan dikotomi politik-administrasi oleh Von Stein dan Wilson, menekankan pemisahan politik dan administrasi serta manajemen efisien. Generasi kedua (1937-1945) mengintegrasikan prinsip-prinsip manajemen ilmiah dari tokoh seperti Taylor, Fayol, dan Gulick, fokus pada prinsip organisasi dan efisiensi. Generasi ketiga (setelah 1945) mengembalikan administrasi publik ke ilmu politik, dengan kritik terhadap pendekatan manajemen klasik dan penekanan pada pengambilan keputusan serta hubungan politik-administrasi yang lebih realistik. Kemudian paradigma Administrasi Negara Baru (NPA) muncul sebagai kritik terhadap OPA dan lebih menekankan

prinsip moral dan etika dalam administrasi publik. NPA fokus pada strategi mengatasi kemunduran organisasi, nilai kemanusiaan, desentralisasi, dan pemerintahan demokratis untuk layanan yang lebih adil. Tujuannya adalah perubahan kebijakan dan struktur menuju manajemen yang efektif, efisien, dan adil secara sosial, dengan desentralisasi dan partisipasi warga. NPA mengutamakan responsivitas antara birokrat dan masyarakat, partisipasi dalam pengambilan keputusan, keadilan sosial, pilihan layanan yang beragam, serta tanggung jawab administratif berdasarkan evaluasi kinerja dan standar yang ditetapkan masyarakat.

New Public Management (NPM) muncul pada 1980-an sebagai respons terhadap krisis negara kesejahteraan dan kritik terhadap administrasi publik tradisional, terutama di Selandia Baru, Australia, Inggris, dan Amerika. NPM menekankan manajemen profesional, standar kinerja, orientasi pasar, kompetisi, efisiensi, dan otonomi manajerial dengan mengadopsi praktik sektor swasta untuk meningkatkan pelayanan publik. Prinsip utamanya meliputi pengukuran kinerja, peran aktif manajer publik, dan persaingan dalam layanan publik. Konsep ini berkembang menjadi model pemerintahan yang wirausaha, proaktif, desentralisasi, dan berorientasi hasil. Sebagai respons atas keterbatasan NPM, muncul New Public Service (NPS) yang menekankan pelayanan kepada warga, demokrasi, partisipasi, dan kepentingan publik di atas orientasi pasar. Sementara itu, *New Public Governance* memperluas paradigma tersebut dengan menambahkan fokus pada jaringan kolaborasi yang lebih kompleks di antara berbagai aktor publik, swasta, dan masyarakat sipil dalam tata kelola pemerintahan. Governance menekankan pada koordinasi, partisipasi, dan keterlibatan multi-pihak secara lebih dinamis dan inklusif dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan. Pergeseran ini menandai pergeseran dari peran pemerintah sebagai pelayan utama ke peran fasilitator dan pengelola jaringan kolaboratif.

2.3.2 Evaluasi

1. Analisislah pergeseran fokus dari paradigma Birokrasi Klasik ke Birokrasi Neo-Klasik. Apa saja perubahan yang terjadi dalam pendekatan pengambilan keputusan dan perilaku manusia dalam administrasi publik?
2. Analisislah bagaimana paradigma Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik (1950-1970) mengubah pandangan terhadap hubungan antara administrasi dan politik. Apa kritik yang diajukan oleh Herbert Simon terhadap prinsip-prinsip administrasi yang ada pada waktu itu?
3. Struktur kepegawaian pemerintah Indonesia terdiri PNS (Pegawai Negeri Sipil) dan PPPK (Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja). Terdapat beberapa perbedaan antara PNS dengan PPPK. PPPK dipandang sebagai solusi untuk fleksibilitas dalam pengelolaan sumber daya manusia pemerintah, tapi juga menimbulkan kekhawatiran soal jaminan kerja dan kesejahteraan jangka panjang bagi para pegawai. Jika dikaitkan dengan paradigma administrasi publik, paradigma apa yang melatar-belakangi penerapan PPPK di Indonesia? Kemukakan pendapat Anda terkait efektivitas penerapan PPPK!
4. Menurut pendapat Anda, apakah penerapan paradigma *New Public Governance* (NPG) selalu berhasil? Dukung pendapat Anda dengan contoh kasus kegagalan penerapan NPG di Indonesia!
5. Kehadiran aktor internasional merupakan bagian penting dari teori *sound governance*. Analisislah salah satu program pembangunan di Indonesia yang melibatkan aktor internasional!

2.3.3 Daftar Pustaka

- Buchanan, James M. & Tullock, Gordon. (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Etzioni, Amitai. (1961). *Complex Organizations: A Sociological Reader*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Frederickson, H. George. (1997). *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass Publisher.
- Golembiewski, Robert T. (1977). *Public Administration as a Developing Discipline*. New York: Marcel Dekker.
- Henry, Nicholas. (1985). *Public Administration and Public Affairs*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Islamy, M.Irfan. (2000). Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara. Jakarta: Bumi Aksara.
- Keban, Yeremias T. (2008). Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu. Yogyakarta: Gava Media.
- Kencana, Inu Syafiie. dkk. (1999). Ilmu Administrasi Publik. Jakarta: Rineka Cipta.
- Kuhn, Thomas S. (1970). *The Structure of Scientific Revolutions*. 2nd Edition. Chicago: University of Chicago Press.
- Mosher, F. C. (2016). *Democracy and the public service*. In Representative Bureaucracy (pp. 19-22). Routledge.
- Ostrom, Vincent. (1973). *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Thompson, James D. (1967). *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*. New York: McGraw-Hill.

BAB 3

TEORI BIROKRASI

3.1 Pendahuluan

3.1.1 Deskripsi Singkat

Birokrasi sering kali dikaitkan dengan citra organisasi yang kaku dan penuh aturan. Namun, dalam bab ini, kita akan mengeksplorasi lebih jauh bahwa birokrasi juga memiliki peran penting dalam menciptakan stabilitas dan konsistensi dalam pelayanan publik. Melalui pembagian tugas yang jelas, hierarki yang terstruktur, dan prosedur operasional standar, birokrasi memungkinkan organisasi untuk menjalankan fungsinya dengan lebih baik, meskipun terkadang dapat menimbulkan tantangan seperti lambatnya pengambilan keputusan dan kurangnya fleksibilitas.

Salah satu aspek penting dari teori birokrasi adalah konsep rasionalitas. Weber berargumen bahwa birokrasi adalah bentuk organisasi yang paling rasional untuk mencapai tujuan tertentu. Dalam konteks administrasi publik, hal ini berarti bahwa birokrasi berusaha untuk meminimalkan ketidakpastian dan meningkatkan prediktabilitas dalam pelaksanaan kebijakan. Dengan demikian, teori ini memberikan kerangka kerja bagi para pembuat kebijakan untuk merancang sistem administrasi yang lebih baik.

Bab ini mengupas secara mendalam teori birokrasi, yang merupakan salah satu pilar utama dalam studi administrasi publik. Teori ini, yang dikembangkan oleh Max Weber, menawarkan pemahaman sistematis tentang bagaimana organisasi pemerintah berfungsi dan beroperasi. Dalam konteks administrasi publik, birokrasi diartikan sebagai struktur dan proses yang mengatur pelaksanaan kebijakan publik secara efisien dan efektif.

Selain itu, kritik terhadap teori birokrasi juga akan dibahas. Beberapa ahli berpendapat bahwa struktur birokratis dapat menyebabkan alienasi pegawai dan mengurangi motivasi kerja. Dalam era digital saat ini, munculnya teknologi informasi telah memicu perubahan dalam cara organisasi beroperasi, menantang relevansi model birokratis tradisional. Oleh karena itu, kita akan mengeksplorasi bagaimana inovasi dan pendekatan baru dalam manajemen dapat mengatasi kelemahan-kelemahan tersebut.

Selanjutnya, teori birokrasi akan dikaitkan dengan praktik nyata di lapangan. Melalui studi kasus dan contoh-contoh konkret dari berbagai negara, kita akan melihat bagaimana prinsip-prinsip birokrasi diterapkan dalam pengelolaan pelayanan publik. Ini termasuk analisis tentang bagaimana birokrasi dapat beradaptasi dengan tuntutan masyarakat yang terus berubah dan bagaimana pemimpin publik dapat memanfaatkan struktur birokratis untuk mencapai hasil yang lebih baik.

Bab ini bertujuan untuk memberikan wawasan yang komprehensif tentang peran teori birokrasi dalam administrasi publik saat ini. Dengan memahami dinamika antara struktur birokratis dan kebutuhan masyarakat modern, kita dapat merumuskan strategi yang lebih efektif untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Pembaca diharapkan dapat melihat teori ini bukan hanya sebagai alat analisis akademis, tetapi juga sebagai panduan praktis untuk menghadapi tantangan-tantangan yang ada di dunia administrasi publik saat ini.

Dengan demikian, bab ini tidak hanya menyajikan teori-teori dasar tentang birokrasi tetapi juga mengajak pembaca untuk berpikir kritis mengenai relevansi dan aplikasinya dalam konteks pemerintahan kontemporer. Mari kita jelajahi lebih jauh bagaimana teori ini membentuk wajah administrasi publik dan dampaknya terhadap kehidupan masyarakat secara keseluruhan.

3.1.2 Kompetensi Dasar

Mendeskripsikan Teori Birokrasi

3.1.3 Indikator

1. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Pengertian Birokrasi
2. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Sejarah Munculnya Konsep Birokrasi
3. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Karakteristik Birokrasi
4. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Etika Birokrasi
5. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Pelaksanaan Etika Birokrasi
6. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Birokrasi Administrasi Negara
7. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Peranan Birokrasi dan Teknokrasi
8. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Reformasi Birokrasi
9. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi *Agile Governance*

3.2 Pembahasan

3.2.1 Pengertian Birokrasi

Secara harfiah, kata birokrasi diperkenalkan oleh filsuf Perancis, Baron de Grimm dan Vincent de Gournay, yang berasal dari kata "*bureau*" yang berarti meja kerja, tempat para pegawai (pada zaman itu) menjalankan tugas mereka (Albrow, 1970). Dari sejarah kita temukan bahwa pada waktu itu pemerintah Perancis (dan negara-negara Eropa lainnya) dikenal dengan performa yang sangat buruk serta eksploitasi yang mengerikan terhadap rakyatnya. Para pejabat yang merupakan pengabdi kerajaan sangat gemar mengadakan pesta-pesta mewah meskipun rakyat menghadapi kelaparan dan penderitaan, memungut pajak yang luar biasa tinggi, bersikap keras terhadap pihak yang beroposisi, serta berusaha menjilat raja dan bangsawan. De Gournay (dikutip dalam Albrow, 1970) sangat mengeluhkan perilaku pejabat, jurnalis, sekretaris, inspektor, dan Intendant yang diangkat tidak untuk kepentingan umum, melainkan malah mengabaikan kepentingan masyarakat akibat adanya para pejabat. Untuk menggambarkan buruknya kinerja para pegawai, digunakan istilah *bureaucratia* yang selanjutnya melahirkan variasi kata seperti *bureaucratie* (dalam bahasa Perancis), *burocratie* (dalam bahasa Jerman), *burocrazia* (dalam bahasa Italia), dan *bureaucracy* (dalam bahasa Inggris). Istilah-istilah tersebut digunakan untuk menggambarkan pengertian mengenai suatu organ atau institusi yang menjalankan fungsi pemerintahan dalam suatu negara, seperti yang didefinisikan oleh Hague, Harrop & Breslin (1998) yang menyatakan bahwa birokrasi adalah sebuah organisasi yang terdiri dari pegawai bergaji yang melakukan tugas bisnis pemerintahan secara rinci, memberikan nasihat tentang dan menerapkan keputusan kebijakan.

Meskipun pembahasan tentang keberadaan birokrasi muncul bersamaan dengan perkembangan negara modern, banyak ilmuwan berpendapat bahwa konsep yang mirip dengan pengertian birokrasi saat ini sudah diterapkan di administrasi pemerintahan Romawi, Inca, Aztec, Mesir kuno, dan Cina Kuno, di mana pegawai kerajaan dipilih berdasarkan sistem ujian, senioritas, dan keahlian. Bahkan, menurut Gladden (1972), kekuatan peradaban dari berbagai negara kuno tersebut sangat dipengaruhi oleh adanya badan birokrasi negara yang bekerja dengan prinsip-prinsip operasional yang teratur. Di Mesir kuno pada tahun 2180 SM, organisasi birokrasi pemerintahan telah menerapkan sistem pemerintahan dengan cara pendeklasian wewenang yang kompleks, spesialisasi pekerjaan, dan sistem kelembagaan yang permanen

(Heady, 1984). Hal serupa juga dilakukan oleh Cina kuno pada tahun 478 SM, yang menerapkan sistem birokrasi dengan disiplin dan administrasi teratur, dengan proses rekrutmen berdasarkan keahlian, dokumen, pelaporan tertulis, dan hirarki (Turner & Hulme, 1997; Albrow, 1970).

Model birokrasi modern yang kita kenal saat ini terutama berkembang dan diterapkan di beberapa negara sejak terjadinya revolusi industri di Eropa pada abad pertengahan. Pada masa itu, lembaga-lembaga birokrasi pemerintah dan sektor profesional semakin berkembang seiring dengan pertumbuhan perusahaan-perusahaan industri dan profesi dalam sektor swasta. Sejak revolusi industri, struktur institusi pemerintah semakin kompleks dan bervariasi, termasuk dalam pola dan sistem rekrutmen, pendidikan, pekerjaan, dan pelatihan. Berkembangnya kompleksitas dalam lembaga pemerintahan ini dilakukan untuk memenuhi permintaan perusahaan swasta dan masyarakat terkait layanan serta perlindungan dari pemerintah. Apalagi pada masa tersebut, hampir seluruh negara Eropa terlibat dalam kolonialisasi dan penjajahan di berbagai wilayah di dunia. Aktivitas ini memaksa negara-negara Eropa untuk memperbarui cara mereka menjalankan pemerintahan dan sistem administratif agar bisa mengelola dan mengawasi wilayah jajahan dengan lebih efisien. Bersamaan dengan itu, berbagai produk industri seperti kertas, mesin ketik, telepon, tinta, pena bola, dan stempel juga berkontribusi pada pembentukan karakter dan kinerja birokrasi modern.

Berbagai pakar memiliki beragam pandangan dan penjelasan mengenai birokrasi, mulai dari pengertian yang sederhana hingga yang lebih mendalam. Beberapa pengertian tersebut adalah sebagai berikut:

1. Dalam ranah sosial, istilah birokrasi merujuk kepada cara pengaturan atau pemerintahan yang dijalankan oleh pejabat yang tidak terpilih, sistem administrasi pemerintahan, serta struktur organisasi yang rasional (Heywood, 2002).
2. Birokrasi adalah lembaga dalam sektor publik yang ditandai oleh adanya kewajiban, punya hubungan dengan hukum, serta akuntabilitas kepada masyarakat dalam pelaksanaan tugasnya (Beetham, 1987).
3. Birokrasi adalah sebuah organisasi yang memiliki struktur hierarki gaji, dengan pegawai tetap atau penuh waktu yang membentuk rantai komando (Weber, 1978, dikutip dalam Krieken, 2000).
4. Birokrasi adalah suatu sistem pemerintahan, di mana kekuasaan sepenuhnya dikuasai oleh pejabat dengan legalitas yang sering kali membatasi kebebasan masyarakat umum (Harold Laski, dikutip dalam Buechner, 1984).
5. Birokrasi adalah sistem manajemen yang bersifat hierarkis di mana individu dipekerjakan untuk mendapatkan imbalan finansial (Jacques, 1976).
6. Bintoro Tjokroamidjojo (1984) menyatakan bahwa birokrasi bertujuan untuk mengatur dengan baik pekerjaan yang dilakukan oleh banyak individu. Dengan kata lain, tujuan birokrasi adalah untuk memastikan bahwa pekerjaan dapat diselesaikan dengan cepat dan teratur. Ini berkaitan dengan bagaimana pekerjaan yang banyak harus dikelola oleh banyak orang agar tidak terjadi overlap dalam penyelesaian, dan inilah peran utama birokrasi.

3.2.2 Sejarah Munculnya Konsep Birokrasi

Istilah birokrasi pertama kali diperkenalkan oleh Baron de Grimm, yang juga disebutkan dalam surat Vincent de Gourney pada tanggal 1 Juli 1764. Dalam suratannya, Baron de Grimm mengungkapkan gagasan de Gourney yang mengeluhkan sebuah pemerintah yang lebih mementingkan kepentingan dirinya. De Gourney menggambarkan kecenderungan ini sebagai

penyakit yang dinamainya bureaumania. Konsep birokrasi sesungguhnya bukanlah hal baru. Keluhan terhadap pemerintah juga bukanlah sesuatu yang baru, dan sudah ada sejak zaman pemerintahan itu sendiri. Selain itu, gagasan bahwa pemerintahan seharusnya dipegang oleh orang-orang yang kompeten dan baik sudah ada sejak lama di kalangan para filsuf, baik di Barat maupun di Timur. Misalnya, Machiavelli dalam nasehatnya kepada raja menganjurkan raja untuk memilih menteri yang cakap dan membayar mereka agar tidak mencari nafkah dari sumber lain. Bahkan, konsep tentang pemerintahan yang efisien sudah dikenal di Cina jauh sebelum zaman kita. Di antaranya, gagasan mengenai senioritas, sistem berdasarkan prestasi, dan laporan tertulis sudah dipahami dan diterapkan secara luas. Pada tahun 337 SM, Shen PuHai mencatat sejumlah prinsip yang sangat sesuai dengan ide administrasi yang muncul pada abad ke-20. Sejak gagasan de Gourney diperkenalkan, istilah birokrasi mulai banyak digunakan dalam literatur politik di Eropa sepanjang abad ke-18.

Istilah seperti birokrat, birokratisme, birokratik, dan birokratisasi mulai muncul. Dalam Kamus Prancis, birokrasi didefinisikan sebagai kekuasaan dan pengaruh dari para pemimpin dan staf pada lembaga pemerintahan. Sementara itu, Kamus Jerman edisi 1813 mendefinisikan birokrasi sebagai wewenang atau kekuasaan yang dikuasai oleh berbagai departemen pemerintahan yang mengambilnya dari warga negara untuk kepentingan mereka sendiri. Meskipun demikian, kata dasar dari istilah ini, bureau, sebenarnya bermakna meja tulis, atau tempat di mana pegawai bekerja. Meskipun begitu, Istilah birokrasi justru mulai dikenal dan berkembang luas oleh seorang novelis, Balsac, yang menjadi salah satu tokoh penting dalam penyebaran istilah ini lewat karyanya, *Les Employes* (1836). Konsep ini kemudian diakui secara serius oleh Frederic Le Play pada tahun 1864 saat dia membahas birokratisme, yang menggambarkan perilaku dan tindakan pejabat profesional yang merugikan masyarakat. Sebagai hasilnya, Le Play, yang dikenal sebagai seorang sosialis terkemuka di Prancis, harus meminta maaf atas penggunaan istilah hibrida yang berasal dari novel ringan tersebut. Topik ini, birokratisme, diuraikan dengan jelas oleh Josef Oldszenki pada tahun 1904, seorang pembela dari Polandia yang terpengaruh oleh pemikiran Mohl yang mengulas banyak masalah tentang penyalahgunaan birokrasi. Hingga tahun 1896, birokrasi dalam Kamus Politik Prancis disebut-sebut berasal dari Jerman dan dipopulerkan oleh Balzac. Konsep ini menyebar ke Inggris lewat terjemahan dari karya yang ditulis dalam bahasa Jerman. Karya Gorres yang berjudul *Germany and The Revolution* (1819) diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris dalam dua versi berbeda pada tahun 1820. Istilah bureau-kratisch tidak diterjemahkan menjadi *bureaucratic*.

Sementara terjemahan surat perjalanan seorang pangeran pada tahun 1832 menyatakan bahwa sistem birokrasi telah menggantikan posisi aristokrasi dan ada kemungkinan bahwa keduanya akan segera setara. Dalam perkembangan selanjutnya, kamus mulai mencantumkan istilah ini. Spencer juga mulai menulis tentang birokrasi di bukunya dengan merujuk pada situasi di Prancis. Mills, dalam bukunya yang berjudul *Principal of Political Economy* pada tahun 1848, menyatakan penolakannya terhadap pengumpulan semua keterampilan, pengalaman, serta kekuasaan dalam pengelolaan yang terpusat pada manajemen kepentingan yang luas. Dia menamai fenomena ini sebagai dominasi birokrasi yang muncul dalam masyarakat Inggris. Mills bersikeras bahwa kecenderungan ini adalah penyebab utama dari kapasitas politik yang rendah, yang menjadi ciri dari negara yang terlalu banyak diatur pada masa itu. Dalam *Considerations on Representative Government* yang ditulisnya pada tahun 1861, Mills membandingkan bahwa di luar sistem pemerintahan perwakilan, jenis pemerintahan yang memiliki keterampilan politik yang tinggi adalah birokrasi. Bahkan, birokrasi beroperasi di bawah nama monarki atau aristokrasi. Di sini, Mills menjelaskan inti dari birokrasi sebagai pemerintahan yang dikelola oleh para profesional dalam bidangnya.

3.2.3 Karakteristik Birokrasi

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, birokrasi diartikan sebagai kekuasaan yang dipegang oleh individu-individu yang berada di belakang meja, karena segalanya diatur secara resmi dan legal oleh para birokrat. Diharapkan bahwa penerapan kekuasaan ini dapat dipertanggungjawabkan dengan transparan, karena setiap posisi diisi oleh orang (petugas) yang ditunjuk khusus. Blau dan Page menyatakan bahwa birokrasi bertujuan untuk melaksanakan tugas-tugas administratif yang besar, yang biasanya hanya terlihat pada organisasi yang besar seperti lembaga pemerintah. Dalam lembaga pemerintah, segala sesuatunya diatur secara formal, sementara dalam organisasi kecil tidak memerlukan hubungan yang formal. Sejauh ini, banyak ahli yang telah meneliti serta menulis mengenai birokrasi, menekankan bahwa fungsi staf administrasi perlu memiliki metode yang khusus untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi, sebagai berikut (Syafie, 2004):

1. Penerapan aturan yang ketat
2. Penugasan yang spesifik
3. Struktur yang kaku dan jelas
4. Pelaksanaan yang resmi
5. Pengaturan yang bersifat hierarkis oleh organisasi/institusi
6. Berbasis pada logika
7. Terpusat dalam otoritas
8. Mematuhi dan taat
9. Menghormati peraturan
10. Terorganisir dengan sistematis
11. Tidak mengedepankan kepentingan pribadi

Ini adalah prinsip dasar dan karakteristik ideal dari suatu birokrasi. Sebaiknya, karakteristik tersebut dimiliki oleh para birokrat (pegawai negeri sipil) agar tugas administratif yang besar dapat dilaksanakan dengan baik dan efisien sehingga tujuan organisasi dapat tercapai sesuai dengan rencana. Dengan demikian, pandangan negatif sebagian masyarakat selama ini dapat dibenahi setidaknya.

3.2.4 Etika Birokrasi

Pada bagian sebelumnya, telah dijelaskan mengenai apa itu birokrasi, sekarang kita akan membahas mengenai etika dalam birokrasi. Seperti yang diketahui, etika adalah kumpulan norma moral yang menjadi pedoman untuk individu atau kelompok dalam mengatur perilaku mereka, atau sekumpulan asas serta nilai moral. Agar bisa menjadi panduan bagi individu atau kelompok, nilai-nilai moral ini diungkapkan melalui kode etik, seperti kode etik untuk dokter, kode etik dalam jurnalistik, kode etik di bidang peradilan, dan lainnya. Menurut Dwijowijoto (2004), dalam praktiknya, birokrasi diartikan sebagai pegawai negeri sipil. Ismani (2001) berpendapat bahwa jika dihubungkan dengan fungsi pemerintahan dan pembangunan, birokrasi berkaitan dengan lembaga, aparat, serta sistem dan prosedur dalam pelaksanaan kegiatan yang ditujukan untuk kepentingan masyarakat dan publik. Dalam konteks definisi birokrasi tersebut, Yahya Muhammin (1991) menjelaskan bahwa birokrasi terdiri dari semua aparat pemerintah, baik sipil maupun militer, yang bertugas mendukung pemerintah dan menerima imbalan dari pemerintah karena status mereka. Dari keseluruhan penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa etika birokrasi adalah norma atau nilai moral yang menjadi acuan bagi seluruh aparat pemerintah dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab mereka untuk kepentingan masyarakat.

Dengan demikian, aparat pemerintah seharusnya memiliki pedoman dan arahan dalam perilaku dan sikap mereka agar birokrasi menjadi bersih, dinamis, dan bertanggung jawab. Dalam hal ini, tanggung jawab tidak hanya sebatas pada aspek hukum, tetapi juga mencakup tanggung jawab moral. Dengan kata lain, birokrasi pada dasarnya tidak perlu dipersulit selama prosesnya dapat dilakukan dengan cara yang sederhana. Namun dalam praktiknya, beberapa oknum pejabat memanfaatkan birokrasi untuk kepentingan pribadi mereka, tanpa memperhatikan kesulitan yang dihadapi oleh orang-orang yang memerlukan layanan. Fenomena seperti ini masih banyak terlihat di berbagai tingkat pegawai, mulai dari pegawai rendah hingga pejabat. Prinsip dasar dari birokrasi adalah pelayanan yang cepat, biaya yang terjangkau, proses yang tidak rumit, serta sikap dan perilaku pegawai yang ramah dan sopan, dan ini semua harus selalu dijaga dan diterapkan tanpa pamrih. Secara alami, hal ini akan berpengaruh pada orang yang dilayani, di mana mereka akan merasakan kepuasan layanan karena para pelaksana birokrasi menjunjung tinggi prinsip etika dalam menjalankan tugas mereka.

3.2.5 Pelaksanaan Etika Birokrasi

Berdasarkan definisi birokrasi yang menyatakan bahwa birokrasi adalah organisasi-organisasi yang dibentuk secara resmi untuk meningkatkan efisiensi dalam administrasi pemerintahan dan pembangunan yang melibatkan kelembagaan, aparat, sistem, serta prosedur dalam melaksanakan kegiatan demi kesejahteraan masyarakat. Organisasi-organisasi yang terdiri dari kelembagaan, aparat, sistem, dan prosedur tersebut merupakan kelompok-kelompok spesifik dalam masyarakat yang memiliki visi dan nilai yang sama. Lebih dari itu, mereka juga sebagai kelompok yang memiliki wewenang tersendiri serta tanggung jawab yang khusus.

Sebuah kelompok yang memegang kekuasaan hingga menjadi monopoli bisa berpotensi menimbulkan masalah jika mereka tertutup dari orang luar, yang dapat menimbulkan kecurigaan dari masyarakat yang merasa dimanfaatkan. Untuk menghindari hal tersebut, diupayakan pengaturan perilaku moral kelompok lewat ketentuan-ketentuan tertulis yang diharapkan bisa dipegang oleh seluruh anggota. Terkait dengan etika, ketentuan yang dibuat oleh kelompok tersebut disebut kode etik. Kode etik itu berfungsi untuk mengimbangi dampak negatif yang bisa timbul dari pembentukan kelompok dengan kekuasaan khusus. Kode etik dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat serta memberikan jaminan bahwa kepentingan mereka terlindungi. Jadi, kode etik bagaikan kompas yang menunjukkan arah moral dan menjamin kualitas kelompok tersebut, dalam hal ini birokrasi pemerintahan di mata publik. Agar penerapan kode etik dapat berjalan dengan baik, pelaksanaannya perlu diawasi secara terus-menerus dan harus mencakup sanksi bagi mereka yang melanggar kode tersebut. Pelanggaran kode etik akan dievaluasi dan diambil tindakan oleh dewan kehormatan atau suatu komisi yang dibuat khusus untuk tujuan tersebut.

Etika birokrasi terus dikembangkan dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan mencantumkannya dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025 pada salah satu misinya, yaitu mengembangkan etika birokrasi dan budaya kerja yang transparan, akuntabel, responsif, dan peka terhadap kepentingan serta aspirasi masyarakat di seluruh Indonesia. Di samping itu, dalam Bab II mengenai Arah Kebijakan Pembangunan pada poin (d) disebutkan tentang perluasan etika birokrasi dan budaya kerja, serta pengetahuan penyelenggara negara terhadap prinsip-prinsip *good governance*. Sementara itu, dalam Bab III terkait Program Utama Pembangunan, pada poin (1) ada Program Penerapan Prinsip-Prinsip *Good Governance*. Tujuan dari program ini adalah untuk mengurangi dan menghapus penyalahgunaan kekuasaan dalam birokrasi serta untuk menciptakan etika birokrasi dan budaya kerja yang positif.

Implementasi etika birokrasi dalam pemerintahan dirumuskan dalam kode etik untuk Pegawai Negeri Sipil yang ada dalam PP Nomor 42 tahun 2004 dan Pedoman Umum Pelayanan Publik yang diatur dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003. secara khusus, di lingkungan Departemen Keuangan, beberapa unit telah memiliki kode etik pegawai, termasuk Inspektorat Jenderal, Direktorat Jenderal Pajak, serta Direktorat Jenderal Bea dan Cukai. Beberapa unit lain saat ini sedang menyusun kode etik pegawai, seperti Direktorat Surat Utang Negara di Ditjen Perbendaharaan, Direktorat Jenderal Piutang dan Lelang Negara, serta Badan Pengawas Pasar Modal.

Pada umumnya, penyusunan kode etik minimal didasari oleh empat aspek pertimbangan sebagai berikut:

1. Profesionalisme

Kemampuan khusus yang dimiliki oleh seseorang, baik yang diraih melalui pendidikan resmi (seperti dokter, akuntan, pengacara, dan lain-lain), dari bakat alami (seperti penyanyi, pelukis, pianis, dan lainnya), atau dari keahlian dalam melaksanakan suatu tugas (seperti direktur, pegawai, pejabat, dan sebagainya).

2. Akuntabilitas

Kemampuan individu untuk menjelaskan dan mempertanggungjawabkan segala tindakan yang berkaitan dengan profesi dan perannya, agar dapat dipercaya. Sebagai contoh, seorang auditor yang memeriksa laporan keuangan suatu perusahaan harus mampu menjelaskan hasil auditnya sesuai dengan kondisi sebenarnya di perusahaan tersebut.

3. Menjaga kerahasiaan

Kemampuan untuk melestarikan kepercayaan dengan bertindak hati-hati saat memberikan informasi. Seorang profesional perlu dapat membedakan antara informasi yang dapat dibagikan kepada publik dan yang harus disimpan sebagai rahasia. Ini dilakukan untuk melindungi reputasi perusahaan serta profesi yang diembannya. Misalnya, seorang konsultan yang dipercaya oleh sebuah perusahaan mungkin mengetahui banyak hal tentang perusahaan tersebut, tetapi harus menjaga informasi yang diperolehnya agar tidak bocor kepada pihak yang tidak berkepentingan.

4. Independensi

Sikap yang tidak memihak, menyadari batasan saat mengungkapkan sesuatu juga menjadi salah satu pertimbangan dalam etika profesi. Sebagai contoh, dalam mediasi antara dua pihak yang berkonflik dan merugikan perusahaan, seorang manajer yang dapat menjaga independensinya akan lebih dipercaya oleh kedua belah pihak, sehingga ini sangat membantu dalam menyelesaikan perselisihan yang terjadi.

Prinsip lain yang dapat digunakan sebagai acuan dalam pelaksanaan birokrasi merujuk pada prinsip-prinsip *good governance*, yang mencakup partisipasi masyarakat, penegakan supremasi hukum, keterbukaan, perhatian kepada para pemangku kepentingan, fokus pada konsensus, kesetaraan, serta efektivitas dan efisiensi, diiringi akuntabilitas dan visi strategis.

3.2.6 Birokrasi Administrasi Negara

Kebutuhan akan otoritas pusat yang solid, yang dapat mengawasi seluruh wilayah negara, telah mendorong perkembangan birokrasi di Indonesia sebagai pusat pengelolaan pemerintahan. Dalam konteks ini, birokrasi dan proses birokratisasi merupakan langkah dari atas yang tidak dapat dihindari, bahkan menjadi suatu keharusan sejak akhir tahun 1960-an. Ciri-ciri birokrasi di Indonesia dapat dikenali melalui beberapa fenomena, seperti:

1. Didorong oleh keinginan untuk mengejar ketertinggalan, segala hal menjadi lebih cepat;
2. Percepatan dilakukan dengan mematuhi target;
3. Dengan demikian, fokus lebih pada efektivitas dibandingkan dengan efisiensi;
4. Dengan semangat untuk menciptakan kemudahan dan kecepatan, semuanya dipercepat secara bersamaan, teratur, di seluruh negeri, secara besar-besaran, dan dengan cara yang resmi;
5. Untuk mewujudkan keinginan itu, diperlukan jumlah pegawai yang terus bertambah;
6. Jika rentang kendali pendek, biasanya struktur organisasi menjadi tinggi;
7. Strategi yang paling sesuai untuk mendukung hal-hal tersebut adalah pendekatan dari atas ke bawah, dan sistem pengendalian yang paling efisien adalah sistem yang represif.

Pada awal tahun 1980-an, efek dari berbagai hal di atas mulai menjadi perhatian sebagian pihak, seperti Zamhir Islamic dan M. Ryaas Rasjid dalam karya mereka Pembangunan Politik dan Birokrasi Pemerintahan di Indonesia, serta Talizidhu Ndraha dengan tulisannya Birokrasi dan Pembangunan: Dominasi atau Alat Demokratisasi. Sejak penurunan harga minyak yang signifikan pada pertengahan tahun 1980-an dan penurunan sekitar 7% pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) di tahun 1986-1987, efisiensi dalam urusan pemerintahan dan pembangunan dengan cepat mulai dipertanyakan. Konsep manajemen negara mulai muncul dalam perdebatan mengenai deregulasi dan debirokratisasi. Tak lama setelah itu, perhatian beralih ke isu pemeliharaan hasil-hasil pembangunan, di mana isu ini diikuti dengan perdebatan besar mengenai pengawasan, khususnya yang dikenal sebagai pengawasan melekat. Secara resmi, hal ini dimulai dari Instruksi Presiden (Inpres) No. 15 tahun 1983 yang membahas Pedoman Pelaksanaan Pengawasan, yang kemudian dikuatkan oleh pidato Presiden Soeharto pada upacara pelantikan 11 Maret 1988. Pada kesempatan itu, Presiden meminta agar dirinya diawasi. Karena pernyataan tersebut dilakukan dalam kapasitasnya sebagai Ketua MPR dan pelaksana GBHN. Hal ini bisa diartikan sebagai pengawasan MPR terhadap Presiden atau pengawasan langsung atasan terhadap bawahannya. Sejak saat itu, pengawasan melekat menjadi istilah penting baru dalam manajemen negara di Indonesia.

Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Inpres 15/1983, terdapat dua jenis pengawasan. Pertama adalah pengawasan yang dilakukan oleh atasan langsung terhadap bawahan, sedangkan kedua adalah pengawasan fungsional (disingkat Wasnal) yang diemban oleh aparat pengawasan. Inpres tersebut memberikan kesan bahwa yang dimaksud dengan waskat adalah pengawasan yang pertama. Pengendalian (Dal) dipahami sebagai pengawasan yang disertai tindak lanjut (TL). Rumusnya adalah: WASKAT = DAL = WAS + TL. Berbeda dengan rumus di atas, Sujamto dalam bukunya Aspek-Aspek Pengawasan di Indonesia (1987) menyatakan: WASKAT = PAL + SPM. Menurut pandangan insinyur pertanian yang berprofesi sebagai birokrat ini, waskat sejalan dengan pengawasan atasan langsung (PAL) ditambah sistem pengendalian manajemen (SPM) yang sebelumnya disebut sebagai pengendalian.

Menurut Sujamto, pengawasan utama atau waskat adalah jalur yang harus ada dengan mutlak, sedangkan pengawasan sekunder atau wasnal hanya bersifat tambahan dan mendukung waskat. Sarwono Kusumaatmadja menekankan bahwa wasnal lebih berfungsi sebagai pemeriksaan silang. Oleh karena itu, pemerintah beranggapan bahwa pengawasan yang dilakukan oleh aparatur seperti Menko, Irjenbang, Irjen, dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) bertujuan untuk memeriksa waskat yang sudah ada. Waskat memiliki prioritas yang lebih tinggi dibandingkan dengan wasnal. Dalam berbagai pelatihan mengenai waskat, dijelaskan juga bahwa waskat dapat mencakup dua hingga tiga tingkat di bawahnya. Ini berarti, waskat yang dilakukan oleh seorang pejabat eselon satu dapat menjangkau eselon tiga

atau empat. Tentunya, bagi pejabat eselon tiga dan empat, waskat ini bukan lagi pengawasan dari atasan langsung, melainkan pengawasan dari atasan yang tidak langsung. Dalam hal ini, atasan eselon empat adalah pejabat eselon tiga. Pelatihan waskat bertujuan untuk menanamkan budaya pengawasan di lingkungan birokrasi. Setelah pelatihan, setiap kepala unit organisasi (administrasi) diwajibkan untuk mengisi formulir yang cukup panjang dan melaksanakan waskat di semua aspek tugas kepala hingga tingkat eselon tiga dan empat di bawahnya, selain melakukan tugas manajerial lainnya, baik ke dalam maupun ke luar, serta secara horizontal dan vertikal. Apabila ia mendelegasikan waskat kepada staf, itu berarti kepala unit tersebut semakin memperluas lingkup pengawasannya, karena ia juga bertanggung jawab untuk mengawasi staf yang bersangkutan.

Keadaan menjadi lebih rumit jika pemimpin tidak memiliki keahlian di bidang yang menjadi tanggung jawabnya dan metode pengendalian organisasi menjadi kacau. Dari sudut pandang ini, perubahan atau penyempurnaan dalam administrasi justru menimbulkan masalah baru. Berbagai kalangan, termasuk akademisi, tidak tinggal diam. Soempono Djojowadono memaparkan karya berjudul Persepsi dan Aspirasi Subjek yang Diawasi terhadap Mekanisme/Sistem Pengawasan yang Berlaku, serta karya Prof. Moeljarto Tjokrowinoto yang berjudul Meletakkan Mekanisme Pengawasan yang Efisien dan Efektif, menyimpan implikasi teoritis. Prof. Soempono mengingatkan akan pengalaman masyarakat Barat di awal abad kedua puluh (masyarakat industri), dimana demi mencapai efektivitas dan produktivitas, terdapat penggunaan pengawasan mekanis sebagai bagian dari sistem manajemen ilmiah yang berkembang saat itu. Tentu saja, pengawasan mekanis cenderung bersifat seragam dan otomatis. Terdapat ketidakpuasan terhadap pengawasan mekanis ini di berbagai kalangan, baik pekerja maupun masyarakat akademis, karena pendekatan pengawasan ini lebih melihat manusia sebagai objek daripada subjek dan lebih sebagai komoditas ketimbang pihak yang memiliki kepentingan. Tidak menutup kemungkinan bahwa pengawasan mekanis semacam ini akan muncul di Indonesia pada masa industrialisasi yang sedang berlangsung. Birokrasi besar dan kelompok pejabat yang lemah adalah lingkungan yang subur bagi jenis pengawasan tersebut. Moeljarto bertujuan untuk mendudukkan pengawasan pada kerangka teoritis manajemen. Pengawasan yang melekat harus dipandang sebagai pelengkap pengawasan yang fungsional, bukan sebagai pengganti, mengingat pengawasan fungsional dilaksanakan oleh struktur pengawasan yang bersifat independen. Selain subjek yang diawasi, pengawasan yang dilakukan oleh pihak independen lebih menjamin objektivitas dibandingkan dengan pengawasan yang melekat. Keduanya saling melengkapi. Pengawasan yang melekat sesungguhnya adalah bagian yang tak terpisahkan dari manajemen. Konsep pengawasan menurut Moeljarto jelas berbeda dengan konsep yang umum berkembang di lingkungan birokrasi.

Administrasi pemerintahan tingkat bawah juga menghadapi berbagai tantangan, khususnya terkait dengan kepemimpinan di desa. Kekuatan yang dimiliki oleh Kepala Desa cukup signifikan, karena beliau juga memegang posisi penting lain di desa, seperti Ketua Umum Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) dan Ketua Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Hal ini tercipta dalam kondisi sosial yang berkembang pesat, yang menuntut adanya layanan yang cepat dan manajemen yang profesional. Di tingkat desa, seringkali calon tunggal Kepala Desa mengalami kegagalan karena kalah melawan kotak kosong. Di tingkat daerah, lebih umum terjadi bahwa calon yang terpilih oleh DPRD tidak mendapatkan persetujuan dari pemerintah pusat. Dalam konteks ini, status, fungsi, dan peran lembaga legislatif di pusat, daerah, dan desa juga kembali dipertanyakan. Masalah yang muncul berhubungan dengan hal itu antara lain adalah dominasi eksekutif atas legislatif dan lebih aktifnya anggota DPRD berperan sebagai

bagian dari pemerintah ketimbang sebagai wakil rakyat, karena setelah mereka terpilih, status mereka beralih dari plat hitam/kuning ke plat merah.

3.2.7 Peranan Birokrasi dan Teknokrasi

Salah satu penyebab keruntuhan birokrasi adalah ketidakmampuan organisasi untuk mengakses atau mempertahankan karyawan yang terampil dan terlatih dengan cara modern serta mampu bekerja secara sistematis dan profesional. Hal ini mengakibatkan batas-batas wewenang menjadi tidak jelas, korupsi dalam jabatan semakin menjamur, penyalahgunaan kekuasaan dalam pengambilan keputusan dan tindakan meluas, penempatan jabatan berdasarkan hubungan keluarga, suku, atau agama, dan perbedaan yang semakin besar antara peraturan dan pelaksanaan serta berbagai masalah lainnya. Dampak dari semua itu adalah munculnya revolusi di berbagai negara, disebabkan oleh runtuhnya birokrasi, yang berimplikasi pada kelangsungan administrasi negara di banyak tempat yang tampaknya tidak sejalan dengan perkembangan zaman.

Oleh karena itu, selain adanya tuntutan untuk memiliki birokrasi yang ideal saat ini, diperlukan juga penerapan teknokrasi. Teknokrasi berarti dalam melaksanakan tugas-tugas dan fungsi negara serta pemerintah yang memerlukan pola pikir dan metode kerja yang canggih dengan memanfaatkan teknologi yang tidak mungkin dikuasai oleh pegawai biasa. Teknokrasi ini dilaksanakan oleh para teknokrat, yaitu individu-individu yang sangat berpengalaman dan memiliki kualifikasi profesional yang baik di berbagai divisi pemerintahan.

Apabila muncul masalah birokratisme seperti keterlambatan yang disengaja, penghindaran dokumen, dan hal-hal lain yang serupa, maka birokrasi perlu diperbaiki, baik itu melalui penggantian pejabatnya, pengiriman pejabat untuk mengikuti pelatihan, atau dengan memperbarui dan menyempurnakan tata kerja yang ada. Selanjutnya, pekerjaan dan tugas yang bersifat teknokratik harus segera dialihkan menjadi pekerjaan dan tugas biasa, namun tetap dengan tingkat kualitas yang tinggi, dan ini merupakan tuntutan zaman sekarang serta masa depan administrasi negara, yang dijalankan oleh para birokrat yang memahami teknokrasi. Jadi, dalam setiap negara modern saat ini, keberadaan birokrat yang kompeten bersama teknokrat sangatlah diperlukan.

3.2.8 Reformasi Birokrasi

Dwiyanto (2010) mengemukakan pengertian reformasi sebagai perubahan yang terencana, sistematis dan terukur dalam rangka mengubah tatanan yang sudah ada. Pengertian tersebut mengisyaratkan bahwa reformasi pada intinya menekankan adanya perubahan terhadap suatu tatanan yang dianggap sudah ada, namun kurang atau tidak memberikan sebuah kondisi perbaikan. Itulah sebabnya kemudian dibutuhkan adanya sebuah perubahan yang sifatnya terencana, sistemik dan terukur. Pandangan senada dikemukakan oleh Saefullah (2010) yang menandaskan bahwa istilah reformasi dimaknai sebagai perubahan sistem secara luas atau perubahan struktural secara khusus. Hal ini mencerminkan bahwa istilah reformasi juga akan bersentuhan dengan persoalan sistem dalam sebuah tatanan kehidupan manusia, baik secara sosial maupun kelembagaan. Secara sosial dalam arti bahwa perubahan itu perlu dilakukan dalam sebuah tatanan masyarakat secara umum yang dianggap kurang atau tidak kondusif bagi kehidupan masyarakat, baik menyangkut perilaku, kebiasaan maupun aspek yang lainnya. Secara kelembagaan, dalam arti terkait dengan perubahan-perubahan yang perlu dilakukan pada kelembagaan yang mengatur atau mengelola masalah publik, seperti pengelolaan birokrasi pemerintahan.

Dalam konteks yang sama, Zuhro (2010) menjelaskan bahwa reformasi diartikan sebagai perubahan yang perlu dilakukan terhadap berbagai tatanan kehidupan manusia secara gradual, terencana dan sistematis. Pengertian semacam ini menunjukan bahwa reformasi merupakan sebuah proses perubahan terhadap berbagai tatanan kehidupan manusia yang dilakukan secara gradual, terencana dan sistematis. Gradual yang dimaksud adalah bahwa perubahan yang dilakukan tersebut harus bertahap atau melalui tahapan tertentu, sehingga berbagai pihak tidak kaget atau terkejut. Secara sistematis dan terencana, artinya, perubahan tersebut memang harus dilakukan secara terencana dan melibatkan berbagai pihak atau stakeholders yang dianggap kompeten untuk melakukan perubahan tersebut. Dengan demikian, perubahan yang akan dilakukan benar-benar dapat menyentuh substansi perubahan yang diharapkan. Manakala dilihat dalam perspektif administrasi publik, reformasi senantiasa bersentuhan dengan birokrasi pemerintahan yang secara fungsional merupakan mesin atau perangkat dari pemerintah yang berkuasa, baik di tingkat pusat maupun daerah.

Sayangnya, kehadiran birokrasi pemerintah hingga saat ini disenyalir masih belum menunjukan performa yang sesuai dengan tuntutan dan harapan publik. Oleh karena itu, dibutuhkan adanya penataan dan perubahan yang sifatnya gradual, substantif, sistematik dan terencana. Disinilah kemudian reformasi birokrasi dibutuhkan untuk menjawab persoalan tersebut. Hal ini sejalan dengan pandangan Mariana (2010) yang menyatakan bahwa reformasi birokrasi merupakan salah satu terapi untuk mengobati berbagai ketidakberesan administrasi publik serta untuk menciptakan pemerintahan yang lebih bersih, dan gaya dari seorang pembaru administrasi publik. Pendapat tersebut memberikan isyarat bahwa melalui reformasi birokrasi, ada sebuah harapan yang dapat memberikan terapi terhadap berbagai persoalan yang menyelimuti sistem pemerintahan, termasuk persoalan administrasi, dan membersihkan birokrasi dari tindakan tidak terpuji, seperti korupsi. Dalam konteks ini, dibutuhkan seorang pembaharu yang memiliki pandangan visioner guna memperbaiki keadaan birokrasi pemerintah yang dianggap sudah tidak kredibel dan kurang atau tidak sensitif terhadap kepentingan masyarakat. Senada dengan pandangan di atas, Caiden (1976) mendefinisikan reformasi birokrasi sebagai induksi buatan transformasi birokrasi melawan perlawanan. Definisi tersebut mengandung beberapa implikasi, antara lain:

1. Reformasi birokrasi merupakan kegiatan yang dibuat oleh manusia (manmade), tidak bersifat eksidental, otomatis maupun alamiah.
2. Reformasi birokrasi merupakan suatu proses.
3. Resistensi beriringan dengan proses reformasi birokrasi.

Sedangkan Dror (1976) mengatakan bahwa reformasi birokrasi adalah perubahan yang terencana terhadap aspek utama birokrasi. Pendapat ini, memiliki implikasi yang sangat luas, karena aspek utama birokrasi pemerintahan akan bersentuhan dengan berbagai unsur yang terkandung dalam birokrasi pemerintahan itu sendiri, seperti struktur, kultur, sumber daya aparatur, sistem, regulasi, peralatan, anggaran dan aspek-aspek lain yang terkait. Dilihat dalam perspektif pemerintahan daerah, Dwiyanto (2010) mengemukakan pengertian reformasi birokrasi sebagai perubahan yang terencana, sistematis dan terukur dalam rangka mengubah tatanan pemerintahan daerah, agar mampu menciptakan sistem pemerintahan yang transparan, akuntabel, dan bersih. Pengertian tersebut memiliki makna yang sangat kompleks, sehingga membutuhkan pemahaman yang komprehensif. Namun pada intinya, reformasi birokrasi yang dilakukan pemerintah daerah harus direncanakan secara matang. Reformasi birokrasi tidak boleh dilakukan tanpa adanya sebuah perencanaan yang matang serta melibatkan berbagai pemangku kepentingan yang terkait. Reformasi birokrasi juga harus dilakukan secara sistematis, artinya melalui berbagai tahapan yang jelas (runut). Selain itu, reformasi birokrasi yang dilakukan perlu

terukur melalui instrumen yang jelas pula, sehingga tingkat keberhasilan reformasi yang dilakukan akan diketahui dengan pasti. Setidaknya, ada target-target yang menjadi barometer keberhasilan reformasi birokrasi yang telah dilakukan. Melalui pelaksanaan reformasi birokrasi tersebut diharapkan akan melahirkan sistem pemerintahan daerah yang transparan, akuntabel dan bersih.

Esensi reformasi birokrasi sesungguhnya dapat diterjemahkan sebagai proses perubahan yang dilakukan oleh pemerintah secara terencana, sistematis, terukur, gradual, dan komprehensif serta melibatkan berbagai pihak, baik secara individu, kelompok maupun institusi dalam rangka memperbaiki dan menyempurnakan pengelolaan sektor-sektor publik yang ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Perubahan secara terencana, mengandung makna bahwa untuk memperbaiki dan menyempurnakan pengelolaan sektor-sektor publik, harus dilakukan secara terencana. Hal ini sangat penting untuk diperhatikan, agar semua pihak yang terlibat dapat mengetahui dan memahami kemana arah perjalanan reformasi tersebut akan dibawa. Reformasi birokrasi juga mengisyaratkan pentingnya sistematis, artinya bahwa dilakukan reformasi secara birokrasi hendaknya dilakukan dengan mempertimbangkan langkah-langkah kegiatan secara berurutan. Dengan bahasa lain, proses reformasi birokrasi yang dilaksanakan senantiasa berdasarkan pada skala prioritas. Artinya, perbaikan atau penyempurnaan sektor mana yang perlu didahului dan mana yang bersamaan serta sektor mana yang penyempurnaannya belakangan. Reformasi birokrasi juga harus dilakukan secara terukur. Perbaikan dan Penyempurnaan birokrasi hendaknya dilakukan secara terukur. Itulah sebabnya kemudian, reformasi birokrasi perlu dikemas dan didesain secara apik dan komprehensif berdasarkan parameter dan sasaran yang jelas.

Keberhasilan reformasi birokrasi juga tidak bisa dilakukan secara parsial. Oleh sebab itu, reformasi birokrasi harus dilakukan secara komprehensif. Hal ini dilandasi oleh pemikiran, bahwa birokrasi merupakan suatu sistem yang terintegrasi. Oleh sebab itu, reformasi birokrasi yang dilaksanakan seyogyanya menyentuh semua dimensi kegiatan birokrasi, baik terkait dengan kegiatan teknis, administratif maupun manajerial. Dalam perspektif kelembagaan, reformasi birokrasi sudah selayaknya juga menyentuh ruang lingkup struktur, kultur, sumber daya aparatur, fasilitas, dan teknologi. Selain itu, reformasi birokrasi perlu dilakukan secara gradual atau sedikit demi sedikit. Hal ini dipandang penting, agar perubahan dan penyempurnaan yang dilakukan tidak menimbulkan kegaduhan dan kegoncangan dalam tubuh birokrasi. Perlu dipahami bahwa kondisi yang establish biasanya sulit untuk dirubah, karena dianggap sudah stabil dan memberikan kenyamanan, khususnya bagi para pejabat di lingkungan birokrasi pemerintahan. Itu sebabnya, reformasi birokrasi juga perlu mempertimbangkan keterlibatan semua komponen, teristimewa para pejabat di lingkungan birokrasi. Bahkan dalam konteks pelaksanaan reformasi birokrasi, para pejabat dan aparatur birokrasi sesungguhnya merupakan leading sector dalam menunjang keberhasilan pelaksanaan reformasi birokrasi tersebut.

Abueva dalam Dror (1976) yang mengemukakan 2 (dua) tujuan reformasi birokrasi, yaitu:

1. *Manifest or declared goal* (tujuan terbuka).

Tujuan terbuka antara lain efisiensi, ekonomis, efektivitas, peningkatan pelayanan, struktur organisasi dan prosedur yang ramping.

2. *Undisclosed or underclared goal* (tujuan terselubung).

Pada kategori undeclared, yaitu tujuan yang bersifat politis. Tujuan yang bersifat politis ini memang sangat abstrak dan bersifat ambigu (tidak jelas). Hal ini dapat dimengerti, karena politik sarat dengan kepentingan, baik secara individu, kelompok maupun institusi. Implikasinya, reformasi birokrasi kadang-kadang dapat dilaksanakan, manakala sejalan dengan selera para pemangku kepentingan.

Dalam perspektif lain, Dror (1976) berpendapat bahwa reformasi birokrasi pada hakikatnya merupakan usaha yang berorientasi pada tujuan jamak. Lebih lanjut ia mengklasifikasikan tujuan reformasi birokrasi ke dalam 6 (enam) kelompok, 3 bersifat intra-administrasi yang ditujukan untuk menyempurnakan administrasi internal, dan 3 (tiga) lagi berkenaan dengan peran masyarakat di dalam sistem birokrasi. Adapun tujuan reformasi birokrasi yang dimaksud, antara lain:

1. Efisiensi administrasi, dalam arti penghematan uang, yang dapat dicapai melalui penyederhanaan perubahan prosedur, formulir, penghilangan duplikasi dan kegiatan organisasi metode yang lain,
2. Penghapusan kelemahan atau penyakit administrasi, seperti korupsi, pilih kasih dan sistem teman dalam sistem politik dan lain lain,
3. Pengenalan dan penggalakan sistem merit, pemakaian PPBS, pemrosesan data melalui sistem informasi yang otomatis, peningkatan penggunaan pengetahuan ilmiah dan lain lain. Sedangkan 3 (tiga) tujuan lain yang berkaitan dengan masyarakat adalah:
4. Menyesuaikan sistem administrasi publik terhadap meningkatnya masyarakat, keluhan
5. Mengubah pembagian pekerjaan antara sistem administrasi dan sistem politik, seperti meningkatkan otonomi profesional dari sistem administrasi dan meningkatkan pengaruhnya pada suatu kebijakan,
6. Mengubah hubungan antara sistem administrasi dan penduduk, misalnya melalui relokasi pusat-pusat kekuasaan (sentralisasi versus desentralisasi, demokratisasi dan lain-lain).

Pada sisi lain, Mardiah (2010) mengemukakan bahwa reformasi birokrasi merupakan suatu usaha sadar dan terencana dalam rangka mengubah dua hal: Pertama, struktur dan prosedur birokrasi (aspek reorganisasi atau institusional /kelembagaan). Kedua, sikap dan perilaku birokrat (aspek perilaku), guna meningkatkan efektivitas organisasi atau terciptanya administrasi yang sehat dan menjamin tercapainya tujuan pembangunan nasional.

Mencermati berbagai pandangan di atas, dapat diketahui bahwa tujuan pokok dari reformasi birokrasi pada prinsipnya adalah untuk memperbaiki dan menyempurnakan sistem penyelenggaraan pemerintahan, baik di pusat maupun di aderah. Dengan demikian, diharapkan akan tercipta suatu sistem penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, efisien, akuntabel dan bersih dari perbuatan tercela. Oleh karena itu, pelaksanaan reformasi birokrasi harus memiliki panduan atau parameter yang jelas, sehingga semua pemangku kepentingan memiliki persamaan persepsi tentang reformasi birokrasi yang akan dijalankan. Sejalan dengan hal tersebut Caiden (1976) mengemukakan bahwa keberhasilan pelaksanaan reformasi birokrasi dapat dilihat dari 3 (tiga) perspektif, yaitu: Pertama, ideal optimum, yakni derajat penyampaian kesempurnaan administrasi. Kedua, practical optimum, yaitu pencapaian derajat tertinggi dari suatu kinerja dalam kondisi tertentu dan ketiga satisficing optimum, yaitu pencapaian derajat kinerja yang memuaskan.

Pada sisi lain, Wicaksono (2006) mengemukakan empat dimensi untuk mengukur tingkat keberhasilan reformasi birokrasi, antara lain:

2. Restrukturisasi
3. Rasionalisasi dan relokasi
4. Simplifikasi dan Otomatisasi
5. Dekulturisasi

Parameter lain dikemukakan oleh Lee (1971) yang menyampaikan 5 (lima) parameter untuk mengukur keberhasilan implementasi reformasi birokrasi sebagai berikut:

1. Penekanan baru tentang program.
2. Perubahan sikap dan perilaku anggota birokrasi.

3. Perubahan gaya kepemimpinan.
4. Penggunaan sumber daya yang lebih efisien.
5. Pengurangan penggunaan pendekatan legalistik.

3.2.9 Agile Governance

Pendekatan tata kelola berikut berupaya menghadapi tantangan global di bidang teknologi, internet, dan komunikasi yang berubah dengan cepat dan besar besaran. Pendekatan ini menuntut sektor publik untuk segera beradaptasi terhadap berbagai bentuk transformasi sehingga dapat lebih gesit dan responsif dalam memberikan layanan publik yang ada. Pendekatan ini dikenal dengan agile governance. Awalnya, istilah agile ini digunakan oleh para pengembang perangkat lunak untuk menggambarkan metode serta praktik dalam teknologi dan layanan digital yang lebih responsif terhadap kebutuhan pengguna. Seiring waktu, prinsip-prinsip agile juga diterapkan untuk meningkatkan struktur, proses, perilaku, dan budaya birokrasi publik (Cooke, 2012). Agile governance adalah kemampuan individu untuk mengamati, beradaptasi, dan responsif secara cepat dan berkelanjutan terhadap perubahan di sekitarnya, melalui kombinasi terkoordinasi antara kemampuan tangkas dan efisien dengan kapabilitas pemerintahan, untuk memberikan nilai yang lebih cepat, lebih baik, dan dengan biaya yang lebih rendah bagi bisnis inti mereka (Luna et al., 2015). Selanjutnya, Huang et al. (2014) menjelaskan agile governance sebagai kemampuan suatu entitas untuk mengoptimalkan anggaran dan dengan cepat serta tepat melihat peluang, sehingga menghasilkan tindakan yang inovatif dan kompetitif. Terakhir, agile governance merupakan konsep yang lahir di ranah rekayasa perangkat lunak, kemudian meluas ke dalam studi organisasi (Overby et al., 2006). Dalam implementasinya, sebuah organisasi yang responsif terhadap perubahan akan memanfaatkan berbagai momentum untuk menyediakan layanan publik kepada masyarakat dengan cara yang lincah dan gesit, menggunakan berbagai fitur aplikasi digital yang ada.

Dimensi-dimensi yang ada, menurut Luna et al., adalah sebagai berikut. Pertama, dalam perspektif ini adalah *good enough governance*. Dalam konteks ini, tata kelola harus selalu disesuaikan dengan situasi organisasi yang ada. Kedua, didorong oleh bisnis. Di sini, prinsip-prinsip bisnis menjadi kekuatan dalam setiap keputusan yang diambil. Ketiga, berorientasi pada manusia. Keterlibatan masyarakat menjadi fokus utama dalam partisipasi publik dalam setiap keputusan. Keempat, aspek yang terkait dengan kemenangan cepat. Di sini, keberhasilan organisasi dalam mencapai tujuannya harus dirayakan agar menciptakan motivasi dalam organisasi untuk maju. Kelima, dimensi yang berhubungan dengan pendekatan sistemik dan adaptif. Dalam pengertian ini, organisasi yang terdiri dari individu atau kelompok harus mampu merespons perubahan dengan cepat. Terakhir, dimensi terkait dengan desain sederhana dan perbaikan berkelanjutan. Maksud dari dimensi ini adalah organisasi harus mampu memberikan hasil yang cepat dan tetap berkelanjutan.

Penerapan teknologi digital di berbagai bidang layanan publik memberikan dampak signifikan terhadap munculnya paradigma *agile governance*. Kemajuan teknologi yang pesat memaksa adanya transisi dari metode tradisional ke digital dalam pelayanan publik. Namun, tantangan dalam implementasi agile governance juga perlu ditempuh dengan sikap melayani dari para pegawai negeri. Tanpa pola pikir yang mendorong pelayanan, penerapan sistem birokrasi yang efektif dan responsif tidak akan terwujud. Secara tradisional dan budaya, sistem birokrasi kita mempunyai akar yang dalam dari nilai-nilai kolonial yang diwariskan, dengan fokus

memperoleh layanan dan penghormatan dari masyarakat. Realitas ini masih terlihat dalam struktur birokrasi negara kita hingga kini. Isu mengenai perubahan pola pikir dalam aparatur negara senantiasa menjadi perhatian para pengambil keputusan yang ada. Hal ini dianggap krusial sebagai garda terdepan dalam memberikan service kepada masyarakat, karena aparatur merupakan representasi dari pemerintah. Apabila pola pikir yang ada masih terkekang, maka pencapaian sistem pengelolaan yang gesit akan menjadi sebuah impian belaka. Oleh karena itu, diperlukan harmonisasi yang kuat antara perubahan pola pikir dan penerapan sistem pemerintahan yang responsif oleh aparatur negara. Sebagai respons, birokrasi masa kini harus mampu memenuhi kebutuhan masyarakat dengan cepat dan lincah.

3.3 Penutup

3.3.1 Rangkuman

Birokrasi berasal dari kata Prancis "bureau" yang berarti meja kerja, diperkenalkan oleh Baron de Grimm dan Vincent de Gournay pada tahun 1764. Istilah ini muncul sebagai kritik terhadap buruknya kinerja pemerintah Perancis di abad ke-18, di mana pejabat lebih mementingkan kepentingan pribadi ketimbang masyarakat. De Gournay menyatakan bahwa banyak pejabat diangkat bukan untuk melayani publik, melainkan untuk mengabdi kepada raja. Konsep birokrasi bukanlah hal baru; kritik terhadap pemerintah telah ada sejak lama. Filsuf seperti Machiavelli dan Shen PuHai telah mengusulkan pentingnya kompetensi dalam pemerintahan. Penyebaran istilah ini meluas di Eropa pada abad ke-18, dengan definisi yang mencakup kekuasaan dan pengaruh para pejabat. Novelis Balzac juga berperan dalam popularisasi istilah ini, sementara pemikir seperti Frederic Le Play dan John Stuart Mill membahas dampak negatif dari birokratisme pada masyarakat. Birokrasi seringkali dipandang negatif sebagai proses yang rumit dan mahal. Namun, jika dijalankan dengan disiplin, birokrasi dapat berfungsi secara efisien. Birokrasi modern berkembang pesat pasca-revolusi industri, ditandai dengan kompleksitas struktur dan kebutuhan akan pelayanan publik yang efisien. Berbagai definisi birokrasi mencakup organisasi pegawai yang menjalankan tugas pemerintahan secara terperinci dan akuntabel.

Karakteristik ideal birokrasi meliputi penerapan aturan ketat, penugasan spesifik, struktur yang jelas, dan pengaturan hierarkis. Etika birokrasi berfungsi sebagai pedoman moral bagi aparatur pemerintah dalam menjalankan tugas untuk kepentingan masyarakat. Nilai-nilai ini harus tercermin dalam kode etik dan perilaku pegawai negeri sipil agar birokrasi dapat beroperasi secara bersih dan bertanggung jawab. Meskipun birokrasi seharusnya sederhana dan efisien, praktik penyalahgunaan oleh oknum masih terjadi, sehingga penting untuk menjaga prinsip pelayanan yang cepat, biaya terjangkau, dan sikap ramah demi kepuasan publik. Pelaksanaan etika birokrasi bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dalam administrasi pemerintahan dan pembangunan, dengan melibatkan kelembagaan, aparatur, sistem, dan prosedur yang jelas. Kode etik berfungsi sebagai pedoman moral bagi anggota birokrasi untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan dan meningkatkan kepercayaan masyarakat. Kode etik ini harus diawasi secara ketat dan dilengkapi dengan sanksi bagi pelanggar. Dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025, etika birokrasi diintegrasikan untuk menciptakan budaya kerja yang transparan dan akuntabel. Dasar hukum etika birokrasi mencakup berbagai undang-undang dan peraturan pemerintah. Penyusunan kode etik didasarkan pada profesionalisme, akuntabilitas, kerahasiaan, dan independensi. Selain itu, prinsip-prinsip *good governance* seperti partisipasi masyarakat dan penegakan hukum juga menjadi acuan dalam pelaksanaan etika birokrasi. Dengan penerapan prinsip-prinsip ini, diharapkan birokrasi dapat berfungsi secara efektif dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Keruntuhan birokrasi sering disebabkan oleh ketidakmampuan organisasi dalam mempertahankan karyawan terampil dan terlatih, yang mengakibatkan korupsi, penyalahgunaan kekuasaan, dan penempatan jabatan berdasarkan hubungan pribadi. Hal ini menciptakan kesenjangan antara peraturan dan pelaksanaan, serta memicu revolusi di berbagai negara. Untuk mengatasi masalah ini, diperlukan penerapan teknokrasi, yang melibatkan individu berpengalaman dan berkualifikasi tinggi. Kombinasi antara birokrat kompeten dan teknokrat sangat penting untuk memastikan administrasi negara yang efektif dan sesuai dengan perkembangan zaman.

3.3.2 Evaluasi

1. Jelaskan asal-usul istilah birokrasi dan bagaimana konsep ini berkembang dari kritik terhadap pemerintahan di Perancis pada abad ke-18!
2. Jelaskan karakteristik ideal dari birokrasi menurut definisi yang ada, serta pentingnya etika birokrasi dalam menjalankan tugas pemerintahan!
3. Analisislah peran birokrasi dalam pengambilan keputusan politik dan kebijakan publik, serta dampaknya terhadap masyarakat. Berikan contoh konkret untuk mendukung argumen Anda.
4. Bagaimana perkembangan birokrasi di Indonesia mencerminkan tantangan dan tuntutan modernisasi? Diskusikan peran teknokrasi dalam meningkatkan efisiensi administrasi negara.
5. Evaluasi pengaruh undang-undang kebebasan informasi terhadap transparansi dan akuntabilitas birokrasi di Indonesia. Apa saja tantangan yang dihadapi dalam implementasinya?

3.3.3 Daftar Pustaka

- Afandi, Muslim, and Syed Agung Afandi. (2018). *Implikasi Tata Kelola Sektor Publik Era Reformasi*. Palembang: Tunas Gemilang.
- Afandi, Syed Agung, Muslim Afandi, and M. Fajar Anugerah. (2023). *Open Government*. Kediri: Erye Art.
- Afandi, Syed Agung, Muslim Afandi, and Rizki Erdyani. (2022). *Pengantar Teori Pembangunan*. Yogyakarta: Bintang Semesta Media.
- Albrow, Martin. (1970). *Bureaucracy*. London: Macmillan Education Ltd. (Terjemahan: Birokrasi, diterjemahkan oleh M. Rusli Karim dan Totok Daryanto, Yogyakarta: PT Tiara Wacana, 2000)
- Beetham, David. (1987). *Democracy and Human Rights*. Cambridge: Polity Press.
- Blau, Peter M. dan Otis Dudley Duncan. (1956). *The American Occupational Structure*. New York: John Wiley & Sons.
- Buechner, Frederick. (1984). *A Room Called Remember*. San Francisco: Harper & Row.
- Caiden, Gerald E. (1976). *Implementation – The Achilles Heel of Administrative Reform in Arne F. Leemans*. The Management of Change in Government. The Hague.
- Derrida, Jacques. (1976). *Of Grammatology*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Dror, Y. (1976). *Strategies for administrative reform*. In The management of change in government (pp. 126-141). Dordrecht: Springer Netherlands.
- Dwijowijoto, Riant Nugroho. (2004). *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: Elex Media Komputindo.

- Dwiyanto, Agus. (2010). Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia. Yogyakarta: Gajahmada University Press.
- Gladden, E. N. (1972). *Public Administration and History*. First Published December 1, 1972.
- Hague, Rod, Martin Harrop, dan Shaun Breslin. (1998). *Comparative Government and Politics: An Introduction*. London: Macmillan Press.
- Heady, Ferrel. (1984). *Public Administration: A Comparative Perspective* (Third Edition, Revised). New York: Marcel Dekker.
- Heywood, A. (2002). *Policy process and system performance*. Andrew Heywood, Politics. Second Edition (Palgrave, NY), 399-418.
- Ismani, H. P. (2001). Etika Birokrasi. Jurnal Administrasi Negara, Volume II Nomor 1.
- Krieken, R. Van. (2000). *Sociology: Themes and Perspectives*. London: Longman.
- Lee, Hahn. Been. (1971). *Bureaucratic Models and Adiministrative Reform, Development and Change*. The Hague. Netherlands.
- Mardiah, Ika. (2010). Reformasi Birokrasi dan Konsolidasi Demokrasi. Bandung: AAPI-LPPM UNPAD.
- Mariana, Dede., Paskarina, Caroline., Nurasa, Heru. (2010). Reformasi Birokrasi dan Paradigma Baru Administrasi Publik di Indonesia. dalam Falih Suaedi dan Bintoro Wardiyatmo (ed), 2010. Revitalisasi Administrasi Negara; Reformasi Birokrasi dan e-Governance, Graha Ilmu: Yogyakarta. (Hal.3-20).
- Muhaimin, Yahya A. (1991). Birokrasi Pemerintahan dan Perkembangannya. Jakarta: LP3ES.
- Saefullah, Djadja. (2010). Pemikiran Kontemporer Administrasi Publik: Perspektif Manajemen Sumber Daya Manusia Dalam Era Desentralisasi. Bandung: LP3AN FISIP UNPAD
- Syafie, Inu Kencana. (2004). Birokrasi Pemerintahan Indonesia. Bandung: Mandar Maju.
- Tjokroamidjojo, Bintoro. (1984). Pengantar Administrasi Pembangunan. Jakarta: LP3ES.
- Turner, Mark dan David Hulme. (1997). *Governance, Administration and Development: Making the State Work*. London: Macmillan Press Ltd.
- Weber, Max. (1978). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley, California: University of California Press.
- Wicaksono, Kristian W. (2006). Administrasi dan Birokrasi Pemerintahan. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Zuhro, R. S. (2010). Good Governance dan Reformasi Birokrasi di Indonesia. *Journal of Political Research*, 7(1), 21-21.

BAB 4

ADMINISTRASI DALAM PEMERINTAHAN

4.1 Pendahuluan

4.1.1 Deskripsi Singkat

Administrasi publik memainkan peran yang sangat krusial dalam pelaksanaan kebijakan dan pelayanan kepada masyarakat di era pemerintahan modern. Bab ini akan membahas secara mendalam tentang administrasi dalam pemerintahan, menguraikan konsep, fungsi, dan tantangan yang dihadapi oleh para pelaku administrasi publik. Administrasi publik tidak hanya berfokus pada pengelolaan sumber daya dan pelaksanaan program-program pemerintah, tetapi juga mencakup interaksi kompleks antara berbagai aktor, termasuk pejabat publik, masyarakat, dan sektor swasta.

Pertama-tama, kita akan menjelaskan definisi administrasi publik sebagai disiplin ilmu yang mempelajari cara-cara pemerintah menjalankan fungsinya. Administrasi publik mencakup proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengendalian dalam konteks kebijakan publik. Dalam hal ini, penting untuk memahami bahwa administrasi publik bukan hanya sekadar fungsi administratif, tetapi juga melibatkan aspek politik dan sosial yang mempengaruhi bagaimana kebijakan dirumuskan dan dilaksanakan.

Selanjutnya, bab ini akan membahas berbagai model administrasi yang digunakan dalam pemerintahan. Model-model ini mencerminkan pendekatan berbeda dalam mengelola organisasi publik dan memberikan layanan kepada masyarakat. Misalnya, model birokrasi klasik yang dikembangkan oleh Max Weber menekankan pentingnya struktur hierarkis dan aturan yang jelas dalam organisasi pemerintah. Di sisi lain, model manajemen baru (New Public Management) berfokus pada efisiensi, akuntabilitas, dan hasil yang dapat diukur dalam pelayanan publik.

Selain itu, kita akan mengeksplorasi tantangan-tantangan yang dihadapi oleh administrasi publik saat ini. Dalam era globalisasi dan digitalisasi, pemerintah dihadapkan pada tuntutan untuk beradaptasi dengan perubahan cepat di lingkungan sosial dan ekonomi. Hal ini menciptakan kebutuhan untuk inovasi dalam pelayanan publik serta penerapan teknologi informasi untuk meningkatkan efisiensi dan transparansi. Namun, tantangan ini juga disertai dengan risiko seperti ketidakpuasan masyarakat terhadap layanan yang diberikan dan potensi penyalahgunaan kekuasaan.

Bab ini juga akan membahas pentingnya partisipasi masyarakat dalam proses administrasi pemerintahan. Partisipasi publik tidak hanya meningkatkan legitimasi kebijakan tetapi juga memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk menyampaikan aspirasi dan kebutuhan mereka. Dalam konteks ini, kita akan melihat berbagai mekanisme partisipatif yang dapat diterapkan dalam administrasi publik, seperti konsultasi publik, forum warga, dan penggunaan teknologi untuk mengumpulkan umpan balik dari masyarakat.

Selanjutnya, kita akan menganalisis hubungan antara administrasi publik dengan teori-teori manajemen dan organisasi. Teori-teori ini memberikan kerangka kerja untuk memahami dinamika internal organisasi pemerintah serta interaksi antara berbagai unit di dalamnya. Dengan memahami teori-teori tersebut, kita dapat lebih baik mengevaluasi efektivitas administrasi dalam mencapai tujuan-tujuan kebijakan.

Di akhir bab ini, kita akan merangkum temuan-temuan utama mengenai peran administrasi dalam pemerintahan serta memberikan rekomendasi untuk perbaikan sistem administrasi publik.

Dengan demikian, pembaca diharapkan dapat memperoleh pemahaman yang komprehensif tentang bagaimana administrasi berfungsi dalam konteks pemerintahan serta tantangan-tantangan yang harus dihadapi untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

Melalui pembahasan ini, diharapkan bahwa pembaca tidak hanya mendapatkan wawasan teoritis tetapi juga pemahaman praktis tentang bagaimana administrasi publik dapat berkontribusi pada pembangunan masyarakat yang lebih baik dan lebih responsif terhadap kebutuhan warga negara.

4.1.2 Kompetensi Dasar

Mendeskripsikan Administrasi dalam Pemerintahan

4.1.3 Indikator

1. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Administrasi Pembangunan
2. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Administrasi Kepegawaian Negara
3. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Administrasi Perekonomian
4. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Administrasi Peradilan

4.2 Pembahasan

4.2.1 Administrasi Pembangunan

Para penulis mengenai administrasi pembangunan biasanya mengaitkan secara langsung administrasi tersebut dengan administrasi komparatif dan administrasi pemerintah, tanpa menyertakan administrasi sosial atau bisnis. Hal ini disebabkan karena pembangunan, yang bertujuan untuk memperbaiki kondisi atau meningkatkan kualitas hidup, bahkan untuk tujuan tertentu seperti pembangunan candi atau istana, sudah terjadi sejak lama sehingga bisa dianggap sebagai salah satu bentuk aktivitas manusia dan termasuk dalam gejala sosial. Sejak munculnya konsep demokrasi dan gagasan tentang negara kesejahteraan pada tahun 1940-an, terutama saat kesejahteraan dianggap sebagai hak semua individu, di sisi lain, sumber daya semakin menipis, pencemaran meningkat, jumlah penduduk melonjak, dan ada perubahan dalam tujuan serta metode pembangunan.

Memperbaiki kualitas hidup manusia, meningkatkan serta mendistribusikan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat, serta menjaga kelestarian lingkungan kini menjadi tujuan utama dari pembangunan. Untuk mencegah masa depan yang berpotensi penuh tantangan, manusia perlu memiliki kemampuan untuk tumbuh, berubah, dan berkembang. Pembangunan lebih terkait dengan negara-negara dunia ketiga dibanding negara-negara yang mengalami kekalahan perang meskipun keduanya dimulai setelah Perang Dunia II. Ketika negara-negara dunia ketiga mulai melaksanakan pembangunan mereka pada tahun 1950-an, kondisi sosial ekonomi mereka sangat lemah. Masyarakat belum cukup mampu untuk melakukan pembangunan secara mandiri. Oleh karena itu, pemerintah mengambil peran untuk memimpin proses pembangunan di masing-masing negara. Pemerintah memiliki sejumlah kemampuan untuk itu, termasuk kekuasaan, sumber daya, keahlian, teknologi, dan hubungan internasional. Maka tidak mengherankan jika administrasi pemerintah digunakan untuk mengatur proses pembangunan.

Sebelum tahun 1930-an, fokus utama administrasi pemerintah lebih terpusat pada hal-hal yang berkaitan dengan sumber daya manusia, keuangan, organisasi, dan berbagai urusan lain yang kini dikenal sebagai pekerjaan administratif klasik. Ketika Amerika Serikat mendirikan

Tennessee Valley Authority (TVA) pada tahun 1933, sebuah proyek besar dengan beberapa tujuan, pemerintah menyadari bahwa proyek semacam itu memerlukan kerjasama dengan masyarakat setempat dan pendekatan menyeluruh terhadap semua pihak terkait. Sejak saat itu, terungkap bahwa tugas administrasi pemerintah tidak sekadar soal kerja klasik atau pekerjaan internal, tetapi juga mencakup aspek baru terkait pembangunan yang dikenal sebagai pekerjaan eksternal (yang berkenaan dengan masyarakat). Fred W. Riggs dalam *Frontiers Development Administration* (1971) bahwa masalah administrasi eksternal atau pembangunan meliputi hubungan dengan masyarakat dan lingkungan fisik. Isu-isu ini merupakan bagian integral dari implementasi program pembangunan yang melibatkan banyak pihak.

Munculnya administrasi pembangunan menunjukkan bahwa pengelolaan negara tidak hanya berfokus pada urusan dalam negeri, tetapi juga pada interaksi antara pemerintah dan lingkungannya. Ketika negara-negara berkembang mulai melaksanakan pembangunan nasional, umumnya administrasi pemerintahan mereka belum siap untuk mengatasi isu-isu publik serta aspek fisik masyarakat. Bahkan, terdapat beberapa negara yang administrasi pemerintahannya berfungsi layaknya petugas lalu lintas yang hanya mengatur lampu lalu lintas. Oleh karena itu, timbul pemikiran bahwa tidak hanya perlu ada administrasi pembangunan, tetapi juga pembangunan dalam administrasi. Hal ini ditegaskan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa dalam laporan berjudul *Development Administration: Current Approaches and Trends in Public Administration for National Development* pada tahun 1975. Mengingat bahwa birokrasi adalah elemen utama dari administrasi pemerintah, maka administrasi pembangunan juga memiliki nuansa birokrasi. Salah satu karakter utama dari birokrasi adalah pendekatan strateginya yang bersifat *top-down*. Pada fase awal pembangunan nasional, pendekatan ini tak dapat dihindari dan merupakan bagian dari ciri khas. Namun, seiring berjalananya waktu, pendekatan ini dapat menyebabkan masyarakat menjadi semakin bergantung pada pemerintah, yang pada gilirannya meningkatkan beban yang harus ditanggung pemerintah. Karena itu, pendekatan *bottom-up* menjadi suatu kebutuhan sistemik untuk memperbaiki mekanisme administrasi pembangunan. Untuk membedakan kedua pendekatan tersebut, istilah manajemen pembangunan muncul, dengan metodologinya bersumber dari situ.

Meskipun istilah pembangunan banyak digunakan dalam konteks negara-negara berkembang, pengembangan tersebut telah menjadi kegiatan internasional, bahkan global, sejak tahun 1950-an. Selanjutnya, pembangunan sebagai kegiatan internasional (global) dijadikan fokus studi interdisipliner. Temuan temuan dari riset, bersama hasil studi tentang pembangunan sebagai fenomena sosial, kemudian menjadi dasar bagi pembentukan teori yang dikenal sebagai teori pembangunan. Karya J.W. Schdorl yang berjudul Modernisasi (1980) serta karya Willard A. Beling dan George O. Totten berjudul Modernisasi Masalah Modal Pembangunan (1980) mengandung berbagai aspek teoritis mengenai pembangunan. Tak dapat disangkal, teori pembangunan memiliki latar belakang sosiologis. Jika dalam daftar literatur tersebut ditambahkan buku Michael Todaro yang berjudul Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga (1983), maka teori tersebut juga memiliki unsur ekonomi. Selain itu, karya Denis Goulet berjudul *The Cruel Choice: A New Concept in the Theory of Development* (1977) akan menjadi lebih lengkap dengan perspektif etis. Setelah Ludwig von Bertalanffy menerbitkan artikel berjudul *The Theory of Open System in Physics and Biology* di majalah Science (1950), teori, pendekatan, dan variabel sistem berkembang pesat dan mulai diterapkan di hampir semua disiplin ilmu dan teknologi.

4.2.2 Administrasi Kepegawaian Negara

Erat kaitannya dengan organisasi adalah masalah sumber daya manusia yang merupakan alat untuk memelihara dan menggerakkan organisasi. Dengan demikian, tujuan perusahaan dapat tercapai. Umumnya, istilah sumber daya manusia digunakan dalam dua pengertian. Pertama, merujuk kepada seluruh pegawai yang bekerja di suatu perusahaan. Kedua, menggambarkan prosedur administratif seperti pengupahan, pengaturan, dan pengantian pegawai tersebut. Dengan kata lain, dari perspektif pemimpin administrasi maupun masyarakat yang peduli terhadap proses yang berlangsung, sumber daya manusia mencakup segala pengetahuan dan prosedur yang digunakan untuk melengkapi organisasi dengan tenaga kerja dan dapat diperluas untuk mencakup semua aspek keahlian dalam jenis pekerjaan tertentu.

Individu yang terlibat dalam bidang sumber daya manusia dan yang mengamati praktik di berbagai cabang seringkali tergoda untuk menggunakan istilah sumber daya manusia dengan cakupan yang lebih luas, termasuk aspek-aspek seperti pengawasan, kerjasama, disiplin, dan pembinaan semangat. Meskipun ini adalah kegiatan yang saling terkait, karena semuanya berhubungan dengan fungsi kepemimpinan, lebih tepat jika dibahas dalam bagian lain di bab yang akan datang. Oleh karena itu, fokus utama bab ini adalah tentang prosedur administratif di bidang pengarsipan, penyewaan, klasifikasi, dan pemberian gaji kepada pegawai.

Bukan dimaksudkan untuk menyatakan bahwa sumber daya manusia adalah sesuatu yang harus dipelajari hanya dari sudut pandang seorang pejabat staf atau direktur sumber daya manusia suatu perusahaan. Namun, sesuai dengan sebuah perintah eksekutif presiden, manajemen sumber daya manusia seharusnya menjadi tanggung jawab bagi semua yang merencanakan, memimpin, atau mengawasi pekerjaan pegawai. Akibatnya, semua ini menjadi tanggung jawab para pejabat lini seperti halnya para pejabat staf, dan ini menjadi titik tekan dalam pembahasan saat ini.

1. Langkah-langkah Pokok dalam Administrasi Kepegawaian

Administrasi kepegawaian di Indonesia merupakan salah satu pilar utama dalam penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien. Administrasi kepegawaian tidak hanya sekadar mengelola pegawai negeri sipil (PNS), tetapi juga mencakup seluruh proses yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya manusia di lingkungan pemerintahan, mulai dari perencanaan hingga pemberhentian pegawai. Berikut ini adalah uraian komprehensif mengenai langkah-langkah pokok dalam administrasi kepegawaian di Indonesia, berdasarkan regulasi, praktik, dan literatur yang berlaku.

Langkah awal dalam administrasi kepegawaian adalah perencanaan kepegawaian. Perencanaan ini bertujuan untuk memastikan bahwa organisasi pemerintah memiliki jumlah, kualitas, dan komposisi pegawai yang sesuai dengan kebutuhan organisasi. Proses ini meliputi analisis jabatan, analisis beban kerja, serta proyeksi kebutuhan pegawai untuk jangka pendek dan panjang. Dengan perencanaan yang matang, pemerintah dapat menghindari kelebihan atau kekurangan pegawai yang dapat mengganggu kelancaran tugas-tugas pemerintahan.

Setelah kebutuhan pegawai ditetapkan, langkah berikutnya adalah pengadaan atau rekrutmen. Proses ini meliputi pengumuman formasi, penerimaan lamaran, seleksi administrasi, pelaksanaan tes (baik tertulis maupun menggunakan sistem *Computer Assisted Test/CAT*), wawancara, dan evaluasi medis. Proses rekrutmen harus dilaksanakan secara transparan dan objektif, mengutamakan kualitas dan kompetensi calon pegawai sesuai dengan kebutuhan jabatan yang telah direncanakan. Setelah lulus seleksi, calon pegawai diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS), dan setelah menjalani masa percobaan serta memenuhi persyaratan, diangkat menjadi PNS tetap.

Penempatan pegawai merupakan proses menempatkan pegawai pada posisi atau jabatan yang sesuai dengan latar belakang pendidikan, keahlian, dan pengalaman kerja. Tujuan penempatan adalah agar pegawai dapat bekerja secara optimal sesuai dengan kompetensi yang dimiliki. Penempatan yang tepat akan meningkatkan produktivitas dan kepuasan kerja pegawai. Namun, dalam praktiknya, masih ditemukan kasus penempatan pegawai yang tidak sesuai dengan bidang keahliannya, yang dapat mempengaruhi efektivitas kerja.

Pengembangan pegawai merupakan langkah penting untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia di lingkungan pemerintahan. Pengembangan ini meliputi pelatihan, pendidikan lanjutan, seminar, workshop, serta program pengembangan kompetensi lainnya. Selain itu, pembinaan karier juga dilakukan melalui promosi, mutasi, rotasi jabatan, dan kenaikan pangkat. Semua proses ini bertujuan untuk memberikan kesempatan kepada pegawai untuk berkembang sesuai potensi dan kebutuhan organisasi.

Administrasi kepegawaian juga mencakup pengelolaan hak-hak pegawai, seperti gaji, tunjangan, dan fasilitas kesejahteraan lainnya. Sistem penggajian harus dilakukan secara adil, transparan, dan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Selain itu, pemerintah juga harus memperhatikan aspek kesejahteraan pegawai, seperti asuransi kesehatan, jaminan hari tua, dan fasilitas lain yang mendukung keseimbangan antara kehidupan kerja dan pribadi pegawai.

Penilaian kinerja merupakan proses evaluasi terhadap prestasi kerja pegawai dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya. Penilaian ini dilakukan secara periodik dan objektif, berdasarkan indikator-indikator yang telah ditetapkan. Hasil penilaian kinerja digunakan sebagai dasar untuk pengembangan karier, pemberian penghargaan, atau sanksi bagi pegawai yang tidak memenuhi standar kinerja yang diharapkan.

Pengawasan dan pengendalian bertujuan untuk memastikan bahwa seluruh proses administrasi kepegawaian berjalan sesuai dengan ketentuan dan standar yang berlaku. Pengawasan dilakukan melalui monitoring, audit internal, serta evaluasi terhadap pelaksanaan tugas dan disiplin pegawai. Jika ditemukan pelanggaran atau penyimpangan, maka dilakukan tindakan korektif atau pemberian sanksi sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Langkah terakhir dalam siklus administrasi kepegawaian adalah pemberhentian dan pensiun. Pemberhentian pegawai dapat terjadi karena berbagai alasan, seperti pensiun, meninggal dunia, tidak mampu melaksanakan tugas, atau pelanggaran disiplin berat. Proses pemberhentian harus dilakukan sesuai dengan prosedur dan peraturan yang berlaku, serta memastikan hak-hak pegawai tetap terpenuhi, seperti pembayaran pensiun dan tunjangan akhir masa kerja.

Selain langkah-langkah di atas, administrasi kepegawaian juga mencakup pengelolaan data dan informasi kepegawaian secara terintegrasi. Sistem informasi kepegawaian yang baik akan memudahkan proses administrasi, pengambilan keputusan, serta penyusunan kebijakan kepegawaian yang berbasis data.

Untuk memastikan kelancaran pelaksanaan administrasi kepegawaian, diperlukan koordinasi antar instansi terkait, seperti Badan Kepegawaian Negara (BKN), Badan Kepegawaian Daerah (BKD), dan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPAN-RB). Selain itu, bimbingan teknis juga diberikan kepada unit-unit kerja di lingkungan pemerintahan untuk meningkatkan pemahaman dan keterampilan dalam mengelola administrasi kepegawaian.

2. Evolusi Administrasi Kepegawaian

Setelah Indonesia merdeka pada tahun 1945, pemerintah menghadapi tantangan besar dalam menata administrasi kepegawaian. Pada masa revolusi fisik, pengelolaan pegawai negeri belum

terorganisasi dengan baik karena belum terbentuk lembaga khusus yang menangani administrasi kepegawaian secara terpusat. Pada awalnya, terdapat dua lembaga yang menangani pegawai, yaitu Kantor Urusan Pegawai (KUP) yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 1948 dan berkedudukan di Yogyakarta, serta Djawatan Umum Urusan Pegawai (DUUP) yang dibentuk oleh pemerintah Hindia Belanda di Jakarta. KUP bertugas mengelola pegawai pemerintah Republik Indonesia, sementara DUUP mengelola pegawai pemerintah Hindia Belanda. Kondisi ini menimbulkan dualisme pengelolaan kepegawaian yang kurang efektif. Pada tahun 1950, pemerintah berupaya memusatkan urusan kepegawaian dengan melebur KUP dan DUUP menjadi satu lembaga KUP yang berkedudukan di Jakarta berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1950. Namun, fungsi KUP masih terbatas karena kendala komunikasi, kurangnya tenaga ahli, dan sistem administrasi yang belum teratur, sehingga belum mampu memberikan pembinaan kepegawaian yang optimal.

Untuk meningkatkan fungsi pengelolaan kepegawaian, pada tahun 1972 pemerintah mengubah KUP menjadi Badan Administrasi Kepegawaian Negara (BAKN) melalui Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1972. BAKN ditetapkan sebagai lembaga pemerintah nondepartemen yang langsung bertanggung jawab kepada Presiden. Dengan perubahan ini, diharapkan pengelolaan kepegawaian menjadi lebih terstruktur dan profesional. Fungsi, tugas, dan organisasi BAKN semakin diperkuat melalui Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 1988 dan Keputusan Presiden Nomor 143 Tahun 1998. Periode ini menandai upaya serius pemerintah dalam membangun sistem administrasi kepegawaian yang lebih modern dan terorganisasi, sejalan dengan kebutuhan pembangunan nasional dan peningkatan kualitas aparatur negara.

Perubahan signifikan terjadi pada akhir 1990-an dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang menggantikan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974. UU ini mempertegas pembentukan Badan Kepegawaian Negara (BKN) sebagai lembaga yang bertanggung jawab atas manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Indonesia. BKN menggantikan BAKN dan diatur melalui Keputusan Presiden Nomor 95 Tahun 1999, yang kemudian direvisi dengan Kepres No. 166 Tahun 2000 dan terakhir Kepres No. 103 Tahun 2001. BKN memiliki tugas pokok meliputi perencanaan, pengembangan kualitas sumber daya PNS, administrasi kepegawaian, pengawasan dan pengendalian, serta penyelenggaraan informasi kepegawaian. Pembentukan BKN ini bertujuan meningkatkan profesionalisme dan efektivitas pengelolaan PNS di tengah tuntutan reformasi birokrasi pasca-Orde Baru.

Pada awal abad ke-21, Indonesia memasuki era reformasi birokrasi yang menuntut perubahan mendasar dalam tata kelola pemerintahan, termasuk administrasi kepegawaian. Pemerintah mulai mengadopsi sistem manajemen kepegawaian yang lebih modern, berbasis kompetensi dan kinerja, serta menerapkan prinsip transparansi dan akuntabilitas. Peran BKN semakin diperkuat sebagai pusat pengelolaan data dan informasi kepegawaian nasional, termasuk pelaksanaan sistem Computer Assisted Test (CAT) untuk seleksi CPNS guna menjamin objektivitas dan transparansi rekrutmen pegawai negeri. Selain itu, pembinaan karier, penilaian kinerja, serta pengembangan kompetensi menjadi fokus utama dalam administrasi kepegawaian.

Perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) membawa perubahan besar dalam sistem kepegawaian Indonesia. UU ini menggantikan UU No. 43 Tahun 1999 dan mengatur tata kelola ASN secara lebih komprehensif, termasuk penguatan peran Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) sebagai lembaga pengawas pelaksanaan manajemen ASN. Selain itu, berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016, Badan Kepegawaian Daerah (BKD) yang sebelumnya merupakan lembaga kepegawaian kini berstatus sebagai perangkat daerah, sehingga pengelolaan kepegawaian daerah mengalami penyesuaian sesuai otonomi daerah. Perkembangan

teknologi informasi juga dimanfaatkan untuk membangun sistem informasi kepegawaian yang terintegrasi secara nasional, memudahkan pengelolaan data, monitoring, dan evaluasi kinerja aparatur negara secara *real-time*.

3. Persoalan-Persoalan Administrasi Kepegawaian

Penyederhanaan struktur organisasi aparatur sipil negara masih menjadi isu utama yang memerlukan proses panjang. Perdebatan antara Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPAN-RB) dan Badan Kepegawaian Negara (BKN) mengenai jumlah dan fungsi satuan kerja (satker) menunjukkan adanya ketidaksepahaman dalam penataan struktur organisasi yang ideal. Ketidaksesuaian struktur ini menyebabkan tumpang tindih tugas dan fungsi, serta menghambat efisiensi dan efektivitas kerja pegawai. Rasionalisasi satker menjadi langkah yang tidak bisa dihindari, namun implementasinya harus dilakukan dengan hati-hati agar tidak menimbulkan disfungsi birokrasi.

Era digital membawa tantangan baru dalam administrasi kepegawaian, terutama terkait keamanan data dan akses layanan kepegawaian. Badan Kepegawaian Negara (BKN) mewajibkan aktivasi Multi-Factor Authentication (MFA) bagi seluruh ASN pada platform ASN Digital untuk melindungi data pribadi dan mengamankan proses administrasi. Namun, masih banyak PNS dan PPPK yang belum melakukan aktivasi MFA, sehingga akun mereka diblokir dan akses layanan digital terhambat. Kondisi ini menyebabkan tertundanya proses administrasi kepegawaian dan gangguan dalam pelaksanaan tugas pegawai. Hal ini menunjukkan perlunya peningkatan sosialisasi dan pendampingan dalam penggunaan teknologi kepegawaian.

Usulan perpanjangan usia pensiun ASN hingga 70 tahun menimbulkan pro dan kontra yang cukup tajam. Sebagian pihak melihatnya sebagai peluang untuk memperpanjang karier dan memanfaatkan pengalaman pegawai senior, namun banyak yang mengkhawatirkan dampaknya terhadap regenerasi dan produktivitas birokrasi. Perpanjangan usia pensiun dapat menghambat peluang promosi bagi ASN muda dan menciptakan bottleneck dalam jenjang karier. Hal ini berpotensi menimbulkan ketidakadilan dalam mobilitas karier dan menurunkan semangat kerja generasi muda. Transparansi dan kajian mendalam sangat diperlukan sebelum kebijakan ini diambil agar tidak menimbulkan masalah struktural baru.

Pengembangan kompetensi dan penilaian kinerja pegawai masih menghadapi berbagai kendala, seperti kurangnya pelatihan yang relevan, sistem penilaian yang belum sepenuhnya objektif, dan kurangnya insentif bagi pegawai berprestasi. Hal ini menyebabkan rendahnya motivasi pegawai untuk meningkatkan kualitas kerja dan berkontribusi maksimal bagi organisasi. Selain itu, penilaian kinerja yang tidak konsisten dapat menimbulkan ketidakpuasan dan konflik internal, yang pada akhirnya mengganggu kinerja organisasi secara keseluruhan.

Koordinasi antar instansi pemerintah dalam pengelolaan administrasi kepegawaian masih menjadi persoalan. Misalnya, keterlambatan pengangkatan CPNS dan penyaluran gaji sering kali dipicu oleh kurangnya sinkronisasi data dan proses administratif antar unit kerja dan lembaga terkait. Hal ini menunjukkan perlunya integrasi sistem informasi kepegawaian yang lebih baik dan penguatan koordinasi antar lembaga untuk mempercepat penyelesaian masalah kepegawaian.

Pengawasan dan penegakan disiplin pegawai masih menjadi persoalan klasik dalam administrasi kepegawaian. Kurangnya pengawasan yang efektif dan sanksi yang tegas menyebabkan beberapa pegawai tidak menjalankan tugas dan tanggung jawabnya dengan baik, yang berdampak pada menurunnya kualitas pelayanan publik. Penguatan sistem pengawasan, termasuk penggunaan teknologi dan pelibatan masyarakat, diperlukan untuk meningkatkan kedisiplinan dan akuntabilitas ASN.

4. Persoalan Netralitas

Netralitas ASN berarti ASN harus bebas dari pengaruh politik dan tidak memihak pada partai politik atau kelompok kepentingan manapun dalam melaksanakan tugasnya. ASN sebagai abdi negara wajib melaksanakan kebijakan pemerintah yang sah dan memberikan pelayanan publik tanpa diskriminasi. Prinsip ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik ASN, serta Peraturan Komisi ASN Nomor 1 Tahun 2020 yang mengatur mekanisme pengawasan dan sanksi bagi pelanggar netralitas.

Isu netralitas ASN menjadi semakin krusial pada saat pemilu berlangsung. ASN yang seharusnya netral seringkali menghadapi tekanan politik dari berbagai pihak, termasuk atasan yang memiliki afiliasi politik tertentu. Hal ini menimbulkan dilema bagi ASN antara mempertahankan netralitas atau mengikuti arahan politik, yang berpotensi merusak integritas proses demokrasi dan pelayanan publik.

Data Komisi ASN menunjukkan peningkatan pelanggaran netralitas ASN pada saat menjelang Pemilu 2024, yang menimbulkan kekhawatiran terhadap profesionalitas ASN dan kualitas pelayanan publik. ASN yang terlibat politik praktis berisiko menurunkan standar pelayanan dan menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

Salah satu persoalan utama adalah adanya tekanan politik yang kuat terhadap ASN, baik dari dalam birokrasi maupun dari pihak eksternal. Budaya birokrasi di beberapa daerah masih menunjukkan adanya sikap sungkan untuk menegur rekan sejawat yang melakukan pelanggaran netralitas, terutama jika pelanggar memiliki kedudukan lebih tinggi. Kondisi ini memperburuk situasi dan menghambat upaya menjaga profesionalisme ASN. Selain itu, adanya praktik politik transaksional di lingkungan birokrasi, seperti pemberian posisi strategis kepada ASN yang mendukung kandidat tertentu, semakin mengikis prinsip netralitas dan menimbulkan konflik kepentingan.

Meskipun regulasi tentang netralitas ASN sudah lengkap dan pengawasan dilakukan oleh berbagai lembaga seperti Komisi ASN (KASN), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), Kementerian PANRB, dan Kementerian Dalam Negeri, penegakan sanksi terhadap pelanggaran netralitas masih belum optimal. Penghapusan KASN yang sebelumnya menjadi lembaga pengawas netralitas ASN dianggap sebagai pukulan bagi upaya menjaga profesionalitas ASN. Pengawasan yang kurang ketat dan sanksi yang tidak tegas menyebabkan pelanggaran netralitas ASN masih sering terjadi, terutama di masa kampanye politik. Hal ini mengakibatkan ASN tidak sepenuhnya menjalankan tugasnya secara objektif dan profesional.

Perkembangan teknologi dan media sosial juga menimbulkan tantangan baru dalam menjaga netralitas ASN. Banyak ASN yang tanpa sadar atau sengaja terlibat dalam aktivitas politik praktis melalui media sosial, seperti menyebarkan dukungan politik atau komentar partisan. Hal ini sulit diawasi dan dapat merusak citra ASN sebagai pelayan publik yang netral.

5. Korupsi di Kalangan Pemerintahan

Korupsi di pemerintahan Indonesia meliputi berbagai bentuk penyalahgunaan wewenang untuk kepentingan pribadi atau kelompok yang merugikan keuangan negara dan masyarakat. Bentuk-bentuk korupsi yang paling umum ditemukan antara lain suap, gratifikasi, penggelapan anggaran, korupsi pengadaan barang dan jasa, serta penyalahgunaan wewenang dalam perizinan dan pengelolaan sumber daya publik.

Menurut data Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), sepanjang tahun 2023 terdapat 61 kasus korupsi yang melibatkan pejabat ASN dengan pangkat eselon I sampai IV, yang menyumbang hampir 38% dari total kasus korupsi yang ditangani KPK pada tahun tersebut.

Angka ini menunjukkan bahwa korupsi tidak hanya terjadi di level bawah, tetapi juga merambah ke jajaran pimpinan pemerintahan yang seharusnya menjadi contoh integritas.

Selain ASN, pejabat eksekutif seperti wali kota, bupati, gubernur, serta pejabat kementerian dan lembaga juga sering terlibat dalam praktik korupsi. Kasus-kasus korupsi besar yang mencuat seperti penyalahgunaan dana bantuan sosial, korupsi dalam distribusi bahan bakar minyak bersubsidi, dan suap pengadaan proyek infrastruktur menimbulkan kerugian negara hingga triliunan rupiah.

Indeks Persepsi Korupsi (IPK) Indonesia pada tahun 2024 berada di angka 37 dari 100, yang masih menunjukkan tingkat korupsi yang buruk jika dibandingkan dengan negara-negara ASEAN lainnya. Survei Indeks Persepsi Korupsi (IPAK) Triwulan I Tahun 2025 mencatat nilai indeks 4,00 atau 99,96%, yang menunjukkan adanya perhatian besar terhadap isu korupsi, namun masih perlu perbaikan berkelanjutan

4.2.3 Administrasi Perekonomian

1. Pengertian Administrasi Perekonomian Negara

Tugas pemerintah di sebuah negara modern sangat menantang karena memiliki peranan yang krusial dalam menentukan masa depan negara dan rakyatnya adalah pengelolaan ekonomi nasional. Definisi dari pengelolaan ekonomi negara bisa dijelaskan lebih rinci sebagai pengelolaan kehidupan ekonomi negara (pelaksanaan kebijakan ekonomi, pengaturan manajemen ekonomi negara, serta pengawasan dan pengelolaan perekonomian nasional). Istilah pengelolaan ekonomi negara merupakan sebuah konsep abstrak yang hanya bisa terwujud, atau menjadi nyata, jika diimplementasikan dan dijalankan (diberikan fungsi) oleh petugas negara yang berkomitmen dan disiplin terhadap konsep yang telah diatur dalam undang-undang dasar, peraturan-peraturan, kebijakan, keputusan pemerintah, dan sejenisnya. Semua makna modern seperti negara, hukum, keluarga, pasar keuangan, organisasi, perusahaan, dan sebagainya, adalah konstruk-konstruk mental yang hanya bisa muncul jika dihidupkan oleh individu-individu yang bisa berpikir dan bekerja dengan disiplin sesuai dengan konsep masing-masing. Individu-individu tersebut harus memiliki kematangan sosial dan pendidikan yang modern, yang berarti mereka harus diajarkan dan dilatih agar mampu berpikir secara logis dan cerdas, mulai dari sekolah dasar, sekolah menengah pertama, hingga tingkat yang lebih tinggi atau pendidikan profesional jika diperlukan oleh posisi yang akan diemban. Sebenarnya, lulusan sekolah dasar, jika kurikulum dan silabusnya dilaksanakan dengan baik oleh guru-guru yang kompeten, akan cukup siap untuk berpikir secara logis dan cerdas asalkan pendidikan tersebut berfokus pada pengembangan karakter dan kecerdasan.

Menurut pandangan sejarah, faktor yang paling penting dalam kemajuan suatu bangsa adalah pengembangan sumber daya manusia (pendidikan, pengajaran, pengetahuan praktis, pelatihan, dan pengajaran disiplin) yang dilakukan secara teratur. Yang mungkin menjadi kurang pada lulusan sekolah dasar hanyalah pengetahuan umum (pengetahuan tentang konteks sosial dan budaya), kecuali jika mereka aktif membaca surat kabar dan majalah berkualitas. Pada intinya, dalam praktik kehidupan sehari-hari di dalam negara, pengelolaan ekonomi negara melibatkan pelaksanaan dan penerapan peraturan perundang-undangan serta kebijakan pemerintah di sektor ekonomi (pelaksanaan hukum ekonomi dan kebijakan ekonomi), yang harus berlandaskan pada Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Pengelolaan ekonomi negara atau sistem pengaturan dan administrasi ekonomi negara adalah tanggung jawab pemerintah yang sangat rumit karena harus dilaksanakan oleh sebuah aparat (organisasi) dan sistem pemerintahan yang terdiri dari berbagai lembaga atau unit yang saling terkait, serta secara keseluruhan harus dapat berfungsi dengan baik dan terkoordinasi, baik

dalam hal strategi, rencana, kebijakan, peraturan, program, anggaran, maupun operasional. Dengan demikian, terminologi administrasi dalam konteks pengelolaan ekonomi negara ini harus kita pahami dalam tiga makna utama, yaitu sebagai:

- a. Sistem pimpinan suatu bidang urusan-urusan tertentu,
- b. Sistem informasi untuk mengendalikan keadaan bidang urusan-urusan tertentu,
- c. Sistem kerja sama atau sistem koordinasi antara dua orang, dua pejabat, dua badan atau lebih, untuk menyelenggarakan bidang urusan tertentu secara bersama menuju tercapainya tujuan-tujuan tertentu pula.

Adapun administrasi perekonomian negara diartikan sebagai:

- a. Tugas atau fungsi pemerintah mengenai perekonomian negara,
- b. Aparat/aparatur pemerintah untuk mengurus perekonomian negara,
- b. Proses pengurusan dan penyelenggaraan urusan-urusan perekonomian negara secara teknis dan tertentu.

2. Administrasi Perekonomian sebagai Aparat/Aparatur

Administrasi ekonomi negara yang berfungsi sebagai aparatur dipimpin oleh pemerintah, yaitu Presiden, dan terdiri dari berbagai departemen, lembaga pemerintah nondepartemen, serta badan-badan dan lembaga-lembaga pusat maupun daerah lainnya yang terlibat. Presiden berperan sebagai pengelola ekonomi nasional, sementara gubernur bertugas mengelola ekonomi di tingkat provinsi, bupati mengatur ekonomi kabupaten, walikota bertanggung jawab atas ekonomi kota (kotamadya atau kota administratif), dan kepala desa menjalankan pengelolaan ekonomi di tingkat desa. Setiap administrator memiliki tujuh tugas, yaitu:

- a. Menjalankan marketing, artinya, memperkenalkan kemampuan aparaturnya dan produk-produk yang dapat dihasilkan,
- b. Menjalankan produksi, artinya membuat aparaturnya menghasilkan segala yang harus diproduksi,
- c. Mengembangkan teknologi, artinya membuat aparaturnya secara terus-menerus mampu memanfaatkan teknik, metode, dan teknologi yang paling baru tanpa membuang teknologi lama yang masih berguna dan menguntungkan,
- d. Mengatur dan mengurus finansi, artinya penggerahan dana, pengeluaran, dan investasi secara berencana dan berprogram, dan mengendalikan situasi dana-dana secara sebaik-baiknya,
- e. Membuat dan memberikan pertanggungjawaban (accountability, comptabiliteit) secara teratur mengenai penggunaan sumbersumber daya aparat/aparatur,
- f. Menjaga sekuriti (keamanan) dari jiwa, raga, dan harta aparatur-aparatur,
- g. Menjalankan fungsi administrasi (administration, bestuur) terhadap aparat/aparatur. Menjalankan administrasi (administrsation, bestuur) berarti:

- 1) Menjalankan pimpinan:
 - (a) menetapkan strategi pelaksanaan,
 - (b) menetapkan policy pelaksanaan,
 - (c) menetapkan rencana dan program,
 - (d) menetapkan peraturan pelaksanaan,
 - (e) menetapkan budget pelaksanaan,
 - (f) memberi komando pelaksanaan.
- 2) Mengembangkan organisasi pelaksanaan,
- 3) Mengembangkan sistem informasi pelaksanaan,
- 4) Mengembangkan sistem manajemen pelaksanaan,

5) Mengembangkan sistem operasi pelaksanaan.

Presiden, sebagai pemimpin dan pengelola ekonomi negara, didukung oleh Dewan Ekonomi, Keuangan, dan Industri, menteri-menteri dengan departemen yang berbeda, Gubernur Bank Sentral, Kepala-Kepala Lembaga Pemerintah Non-Departemen, Pertamina, serta lembaga keuangan pemerintahan lainnya, termasuk Badan Usaha Milik Negara, dan lain-lain. Ketika Gubernur bekerja sama dengan Pemerintah Daerah I dan aparaturnya, mereka dibantu oleh para Kepala Kanwil Departemen, Kepala Direktorat atau Dinas Daerah, Kepala Wilayah dan Cabang Bank Pemerintah bersama lembaga keuangan pemerintah lainnya, serta Cabang BUMN dan BUMD, yang semuanya secara keseluruhan membentuk aparat administrasi perekonomian di tingkat Provinsi atau Daerah Tingkat I.

Oleh karena itu, dengan analogi yang sama, prinsip dan pandangan tersebut juga dapat diterapkan pada bupati dan kepala desa, yang masing-masing harus berusaha secara aktif untuk memperkuat aparat administrasi perekonomian mereka secara efisien sesuai dengan undang-undang dan kebijakan pemerintah yang berlaku. Sistem dan proses kerja pada aparat administrasi perekonomian tersebut harus sesuai dengan UUD 1945, ketetapan dari Majelis Permusyawaratan Rakyat, serta peraturan undang-undang yang berlaku, bersama dengan strategi dan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah. Dengan mempertimbangkan kompleksitas situasi, memiliki sistem informasi dan komunikasi yang efektif dan efisien menjadi syarat yang tidak dapat ditawar. Pada tingkat ekonomi nasional, departemen, lembaga, badan, dan unit lainnya, selain terikat pada undang-undang yang sama, juga wajib saling berkomunikasi, bertukar informasi, serta membuat keputusan bersama (administrasi negara meso); jika diperlukan, mereka harus menetapkan kebijakan bersama dan bertindak secara kolektif untuk menghindari kebingungan dalam praktik operasional. Keterpaduan dalam operasional sangat bergantung pada kebijakan-kebijakan yang ditetapkan di tingkat nasional secara umum dan di tingkat departemen secara spesifik.

Dengan adanya teknologi komputer dan sistem komputerisasi, proses pengambilan keputusan dan tindakan kolektif menjadi lebih mudah dibandingkan dengan sebelum tahun 1980, ketika teknologi komputer belum berkembang pesat. Kita tetap ingat bahwa sebelum terbentuknya Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), mendapatkan izin final bagi seorang investor sangatlah sulit.

3. Tugas Pokok Administrasi Perekonomian Negara

Tanggung jawab utama dari manajemen ekonomi negara adalah memastikan bahwa perekonomian Republik Indonesia berjalan dengan baik dan berkembang sesuai harapan semua pihak. Harapan-harapan kita tertera dalam Undang-Undang Dasar, ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, undang-undang, dan dokumen-dokumen lainnya. Salah satu tugas para pejabat terkait adalah memahami dan melaksanakan regulasi serta kebijakan pemerintah yang berhubungan dengan posisi atau fungsi mereka dengan cermat dan maksimal, serta menghindari terjadinya korupsi dan ketidakadilan. Di sisi lain, pemerintah harus menetapkan regulasi dan kebijakan yang layak, realistik, dan bisa diterapkan secara efektif oleh pejabat di semua tingkat dan bidang tanggung jawab. Oleh karena itu, salah satu tanggung jawab penting bagi para pegawai pemerintah adalah menyiapkan, termasuk melakukan studi dan penelitian, mendiskusikan, menyatukan, merumuskan, menerangkan, mengindeks, mendaftarkan secara sistematik, mengedit, mempublikasikan, serta mendistribusikan regulasi dan kebijakan pemerintah yang valid dengan cepat dan luas. Tugas utama pemerintah dalam meningkatkan perekonomian negara adalah melaksanakan program-program berikut.

- a. Modernisasi, melalui sistem pendidikan terkini yang sesuai dengan pembangunan infrastruktur dan penerapan teknologi mutakhir.
- b. Monetisasi, atau usaha untuk mengajarkan masyarakat dalam menggunakan uang sebagai alat dalam kehidupan sehari-hari. Monetisasi ini dilakukan untuk memperbarui masyarakat Indonesia. Setiap komunitas modern adalah komunitas yang berfokus pada uang. Pendidikan tentang uang untuk anak-anak di sekolah sangat krusial karena selain bersifat praktis, penggunaan uang juga memiliki banyak risiko bagi mereka yang tidak memahami peran uang sebagai alat pertukaran, alat penilai nilai, dan wadah untuk menyimpan kekayaan. Dalam masyarakat tradisional yang tidak menggunakan uang, misalnya, tidak ada konsep kebangkrutan, kemiskinan, kekayaan, dan lain-lain.
- c. Industrialisasi, yaitu menanamkan semangat produksi di semua sektor untuk pasar terbuka, dengan mengejar kualitas terbaik dan biaya serendah mungkin (industri primer: pertambangan, pertanian, perikanan, dan sejenisnya; industri sekunder: manufaktur, pengolahan, konstruksi, dan lain-lain; industri tersier: perdagangan, asuransi, perbankan, dan lain-lain; industri kuarter: teknologi informasi, desain, rekayasa, dan lain-lain). Industrialisasi adalah satu-satunya cara untuk meningkatkan kapasitas produksi nasional.
- d. Klasifikasi, standarisasi, dan normalisasi terhadap material, produk, teknologi (termasuk pengembangan DIN Normen), dan sejenisnya, untuk tujuan: desain, perencanaan, konstruksi, penelitian, metrologi, pengujian, pemeliharaan, renovasi, rehabilitasi, pengembangan, perizinan, pengawasan, dan pengendalian secara umum.
- e. Otomatisasi, penggunaan komputer, dan penggantian pekerjaan manual dengan robot dalam hal-hal yang tidak lagi dapat dilakukan secara efisien oleh manusia.

Tindakan dan usaha yang disebutkan di atas sangat penting untuk dilakukan agar bangsa dan negara kita tidak tertinggal dibandingkan dengan negara-negara lain yang lebih maju. Di sisi lain, kita harus berupaya dan menjaga agar proses modernisasi tidak mengurangi kepekaan spiritual kita, sehingga nilai-nilai yang terkandung dalam Sila pertama Pancasila tidak kehilangan makna.

4.2.4 Administrasi Peradilan

Administrasi peradilan merupakan elemen dari pengelolaan negara yang bertujuan untuk mencapai serta menegakkan keadilan di semua bidang dan aspek kehidupan masyarakat Indonesia. Dalam literatur bahasa Inggris, administrasi peradilan dikenal sebagai the administration of justice, sedangkan dalam literatur Belanda disebut de Organisatie van de Rechtsbedeling. Tugas administrasi peradilan adalah kewenangan pemerintah yang dipimpin oleh Presiden sebagai pimpinan tertinggi, dan dijalankan oleh aparat yang memiliki struktur yang kompleks dan bersifat infrastruktur pemerintah. Ini berarti bahwa setiap pejabat pemerintah memiliki peran dalam proses ini. Selain itu, peradilan juga merupakan salah satu fungsi utama dalam pemerintahan di samping:

1. Pengaturan keundang-undangan.
2. Pembinaan masyarakat negara.
3. Kepolisian.

Aparatur yang menangani administrasi peradilan dipimpin oleh Presiden bersama dengan beberapa Menteri yang ditentukan, Ketua Mahkamah Agung (dalam tugasnya sebagai pengelola negara), dan Jaksa Agung sebagai pengambil kebijakan utama di bawah Presiden, dengan setiap aparatnya bertanggung jawab untuk menjalankan dan mengelola bagian administrasi peradilan yang relevan. Menteri-menteri terkait dalam hal ini adalah Menteri Hukum, Menteri Dalam Negeri, Menteri Pertahanan dan Keamanan, Menteri Agama, dan Menteri Pengelolaan Aparatur Negara. Oleh karena itu, administrasi peradilan, sama seperti administrasi perekonomian negara,

tergolong dalam administrasi negara tingkat menengah, yang berarti banyak kebijakan yang ditetapkan dan keputusan yang dibuat, baik dari segi materiil (substansial) maupun formal, bersifat kebijakan bersama atau keputusan bersama antara sekelompok administrator negara (instansi-instansi pemerintah) yang masing-masing memiliki tugas yang berbeda namun saling terkait.

Peran administrasi peradilan sangat krusial karena tidak ada yang lebih merusak moral, disiplin, dan motivasi kerja di antara masyarakat daripada perasaan umum yang menyatakan bahwa keadilan dan perlakuan yang adil sulit dicapai. Dengan segala cara, pemerintah negara modern harus berusaha untuk mencegah munculnya pandangan seperti itu, karena hal tersebut mencerminkan kurangnya kepercayaan terhadap pemerintah dan yang lebih parah, ketidakpercayaan terhadap keberadaan negara. Dengan kata lain, tujuan dari administrasi peradilan adalah untuk menegakkan hukum dan keadilan di seluruh masyarakat dan wilayah negara dengan menggunakan peraturan perundang-undangan, kebijakan, dan metode yang tepat berdasarkan kondisi dan zaman yang berkembang. Dalam negara yang belum modern, di mana adat dan tatanan agama masih sangat berpengaruh, individu masih dapat dipengaruhi, dinasihati oleh pemimpin masyarakat, atau diminta untuk bersabar dan menerima situasi yang ada. Hal ini memungkinkan karena dalam masyarakat nonmodern, konsep negara dan kesadaran bernegara belum ada. Dalam masyarakat nonmodern, yang ada hanyalah rasa kebersamaan, keterikatan, dan kesadaran dalam lingkup negara, desa, masyarakat, adat, dan agama. Di lingkungan masyarakat modern, tidak mungkin orang dibujuk untuk menerima keadaan yang ada, karena individu modern bersikap kritis dan berpandangan teguh dalam prinsip serta cara hidup mereka. Oleh karena itu, dalam masyarakat dan negara modern, dibutuhkan organisasi administrasi peradilan yang dapat berfungsi secara efektif sehingga semua pejabat dan warga masyarakat mengetahui, bersedia, dan mampu bertindak sesuai dengan hukum dan keadilan. Individu nonmodern dapat dibujuk atau ditakut-takuti karena mereka tidak atau belum mengenal prinsip, sehingga mereka tidak memiliki landasan yang rasional, jelas, dan logis dalam sikap, pandangan, atau cara berpikir mereka.

Fungsi administrasi peradilan memiliki peranan penting dalam hal keselamatan dan kepastian hukum. Administrasi peradilan, atau yang dapat diartikan sebagai pengaturan dan pengelolaan keadilan dalam kehidupan masyarakat dan pemerintahan sehari-hari, harus diatur sedemikian rupa agar tidak ada individu atau institusi, termasuk pejabat atau lembaga pemerintah, yang dapat bertindak semena-mena atau melakukan pelanggaran sesuka hati tanpa adanya konsekuensi atau tindakan dari pihak yang berwenang. Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, dalam literatur Inggris, administrasi peradilan sering disebut sebagai *the Administration of Justice*, sedangkan dalam literatur Belanda dikenal sebagai de Organisatie van de Rechtsbedeling. Justice dapat merujuk pada peradilan atau keadilan. *Rechtsbedeling* mengacu pada metode dan aturan yang digunakan untuk menerapkan hukum dan keadilan. Dengan demikian, dari perspektif administrasi negara, administrasi peradilan adalah gabungan dari administrasi sanksi, administrasi hukum, administrasi keadilan, administrasi kepolisian, dan administrasi keamanan (*rechtsbedelingssytem*). Baik di antara pejabat maupun masyarakat, harus ada pemahaman yang jelas mengenai istilah hukum, undang-undang, peraturan, kebijakan, hakim, keadilan, pengadilan, kepolisian, gugatan, tuntutan, pembelaan, penyidikan, pemeriksaan, penyelidikan, audit, perampasan, penyitaan, pengawasan, dan keamanan. Untuk suatu negara modern, administrasi peradilan sangat penting karena ini adalah fondasi dasar dari setiap demokrasi, termasuk Demokrasi Pancasila. Tanpa penegakan keadilan yang efektif, demokrasi tidak bisa ada, karena salah satu ciri khas demokrasi adalah larangan terhadap tindakan sewenang-wenang dari siapapun, dalam posisi resmi apapun, terhadap orang lain. Dengan adanya Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, pengertian tentang keadilan kini

telah berubah dibandingkan dengan pengertian keadilan (*justice, rechtvaardigheid*) di dunia Barat yang kita ambil dari Belanda melalui berbagai undang-undang yang masih berlaku, terutama Kitab Undang-undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-undang Hukum Perdata, yang diterjemahkan dari Wetboek van Strafrecht (WvS) dan Burgerlijk Wetboek (BW).

Perubahan pemahaman mengenai keadilan sebagai konsekuensi dari Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 mesti kita akui dan usahakan agar bisa dirumuskan dengan jelas agar tidak terjadi kebingungan. Hal ini dapat dilakukan, misalnya, melalui keputusan dari Majelis Permusyawaratan Rakyat yang diajukan oleh Mahkamah Agung setelah diskusi mengenai naskah dengan Dewan Perwakilan Rakyat serta ketiga Menko beserta tim mereka masing-masing. Saat ini, masih terdapat kebingungan di kalangan masyarakat, termasuk di antara para penegak hukum, mengenai perbedaan antara hukum dan undang-undang. Dalam banyak situasi yang telah terjadi, sering kali yang ditegakkan adalah isi undang-undang secara harfiah, bukan prinsip hukum yang sebenarnya, yang mengakibatkan ketidakadilan dalam praktik. Contoh lain dapat dilihat dalam pemahaman yang benar tentang Hak-hak Asasi Manusia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, yang setelah dipadukan dengan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia tahun 1948 dari PBB, menyoroti hak-hak asasi manusia. Konsep keadilan yang dipegang di Barat adalah keadilan hukum. Karena hukum di Barat cenderung individualistik, makna keadilan lebih menekankan pada keadilan individu atau keadilan privat yang sejalan dengan filosofi dan budaya Barat yang mengutamakan privasi dan kebebasan individu, yang tidak dikenal dalam struktur sosial budaya asli Indonesia. Sebaliknya, dalam konteks non-Barat, fokus utamanya adalah pada masyarakat, di mana setiap individu seharusnya memahami dan bertindak sesuai dengan kedudukan, status, kehormatan, serta tanggung jawab sosial mereka masing-masing. Oleh karena itu, istilah hak eigendom telah dihapus dari Kitab Undang-undang Hukum Perdata di Indonesia, dan hak kepemilikan tertinggi adalah hak bezit. Saat ini terdapat tren dalam hukum agraria yang hanya memberikan hak pakai atau hak guna bangunan kepada individu atau entitas swasta. Hal ini menunjukkan bahwa hukum dan keadilan di setiap negara atau komunitas sangat terkait dengan karakter konstitusi dan budaya masyarakat yang bersangkutan.

Sebagian besar penduduk Indonesia masih memiliki pemahaman tentang keadilan yang berasal dari budaya, tradisi, norma-norma umum dalam komunitas mereka, atau ajaran agama lokal yang disampaikan oleh para pemuka agama dari berbagai keyakinan. Banyak dari mereka dapat dengan mudah dipengaruhi atau dibujuk untuk menentang kebijakan pemerintah atau keputusan hukum yang diambil melalui cara berpikir dan prosedur modern. Mengingat struktur masyarakat Indonesia yang memiliki sifat hierarkis, pendidikan wanita (terutama para ibu rumah tangga yang bertanggung jawab mendidik anak-anak), serta pendidikan untuk guru sekolah dan guru agama sangat penting untuk menyiapkan generasi berikutnya di Indonesia. Selain itu, pelatihan bagi jurnalis (yang menerbitkan majalah dan surat kabar) yang memberikan informasi, pengetahuan, serta pandangan setiap hari, juga penting, begitu pula pendidikan bagi pejabat publik yang diharapkan untuk memberikan teladan yang baik kepada masyarakat, merupakan faktor kunci dalam menciptakan lingkungan yang adil. Pendidikan atau penyuluhan hukum kepada masyarakat yang tidak didukung oleh contoh positif dari pemimpin dan pejabat publik cenderung tidak akan memberikan dampak yang diinginkan. Istilah keadilan saat ini, menurut Pancasila, yaitu keadilan sosial, adalah pemahaman yang lebih menekankan pada legitimasi (dapat diterima oleh masyarakat di lingkungan setempat; dapat diterima oleh masyarakat di mana sengketa hukum diselesaikan) dibandingkan dengan yuridikitas atau legalitas. Dengan adanya Pancasila yang menuntut keadilan sosial, sumber-sumber mengenai Ilmu Hukum Indonesia perlu diubah baik dari segi semangat maupun filsafat hukumnya. Jika tidak, akan ada bentrokan antara para penegak hukum kita, khususnya antara hakim dan pengacara yang berusaha melindungi

kepentingan hukum klien mereka (pengusaha atau investor asing) yang berasal dari negara Barat atau yang menganut hukum modern. Para hakim di negara Barat membuat keputusan dengan mempertimbangkan secara maksimal tatanan yuridis, dan semua nilai serta norma yang dihormati oleh masyarakat Barat harus tercermin dalam undang-undang atau dalam yurisprudensi (khususnya putusan-putusan Mahkamah Agung).

Dengan memperhatikan adanya perbedaan yang cukup signifikan dalam pandangan tentang pengertian keadilan di kalangan masyarakat, sistem peradilan kita perlu dirancang dan dikembangkan sedemikian rupa agar setiap individu di Indonesia merasa aman dan damai, serta mendapatkan perlindungan dari pemerintah terhadap tindakan sewenang-wenang atau ketidakadilan dari siapapun. Masyarakat Indonesia yang tidak modern (berdasarkan adat atau agama/kepercayaan lokal) memiliki persepsi yang berbeda mengenai keadilan dibandingkan dengan mereka yang telah mendapatkan pendidikan modern. Di samping itu, sikap hukum masyarakat nonmodern di Indonesia bisa dibilang cenderung pasif. Hal ini berarti mereka sering kali menerima situasi yang menimpa mereka sebagai nasib, enggan untuk berkonfrontasi, dan tidak ingin melayangkan gugatan, sering kali dengan alasan tidak ada gunanya. Dalam menghadapi kasus-kasus seperti ini, Lembaga Bantuan Hukum (LBH) sangat membantu bagi semua pihak, antara lain:

1. Bagi pihak warga masyarakat yang dirugikan agar belajar berani dan mampu membela diri dalam bidang hukum,
2. Bagi pihak pemerintah sebagai sarana pengawasan terhadap pejabat-pejabatnya yang berbuat menyimpang,
3. Bagi upaya pendidikan dan penyuluhan hukum secara nyata,
4. Bagi kehormatan dan nama baik masyarakat dan negara di mata dunia internasional, yang sangat penting artinya bagi daya upaya peningkatan kondisi ekonomi kita.

Selain itu, untuk menjaga perlindungan yang disebutkan di atas, salah satu tantangan yang harus diatasi adalah bagaimana cara melindungi masyarakat yang sering kali menerima takdir itu, dari individu atau kelompok yang memanfaatkan pemahaman dan norma hukum modern yang mayoritasnya bersumber dari Barat, dan bersifat agresif dalam proses peradilan, khususnya dalam perkara perdata. Isu yang muncul sering berkaitan dengan hak atas tanah dan hukum ketenagakerjaan (perjanjian atau kontrak kerja), terutama dengan meningkatnya investasi dari luar negeri. Sebelumnya, alasan dibentuknya pengadilan hukum adat, dengan pendekatan hakim adat yang dituntut untuk bersikap aktif, berbeda dengan hakim perdata Barat yang diharuskan bersikap pasif (objektif, netral), disebabkan oleh sifat pasif tersebut. Hakim adat diharuskan untuk secara aktif memberikan bantuan atau perlindungan kepada pihak yang lemah (masyarakat adat) dan mencari solusi yang tepat (keputusan yang disesuaikan dengan adat) dari konflik yang terjadi dengan pihak yang lebih kuat secara finansial atau intelektual. Sementara itu, hakim perdata modern justru tidak diperkenankan untuk bersikap aktif. Aktor yang harus aktif dalam kasus perdata modern adalah kedua belah pihak yang terlibat, yaitu pihak-pihak yang bersengketa secara hukum. Dalam pengadilan perdata modern, kedua pihak yang berkonflik dianggap memiliki tingkat kekuatan finansial dan intelektual yang seimbang. Kekuatan intelektual tersebut biasanya berasal dari pengacara (penasihat hukum) yang dapat juga bertindak sebagai kuasa hukum (*procureur, solicitor*).

Untuk menghindari munculnya keputusan hakim yang tidak adil akibat salah satu pihak mengalami kekurangan finansial, dapat diatur dalam undang-undang atau kebijakan pemerintah atau peraturan daerah, agar pihak yang lebih lemah mendapatkan dukungan finansial sehingga kedua belah pihak dalam sengketa memiliki kemampuan yang setara baik dalam hal intelektual maupun finansial. Sikap hakim perdata modern ini berbeda dari sikap hakim perdata adat yang

diharuskan secara aktif melindungi pihak yang menurut penilaian mereka berada dalam posisi yang lemah dalam hal pengetahuan umum dan hukum. Melalui sikap yang aktif ini, hakim perdata adat berusaha mencapai keputusan yang seadil-adilnya, supaya pihak yang lebih lemah tidak menjadi korban. Pengadilan adat untuk kasus-kasus kecil dilaksanakan di desa-desa yang telah memenuhi kriteria tertentu, sehingga keadilan dapat disaksikan oleh seluruh warga desa.

4.3 Penutup

4.3.1 Rangkuman

Administrasi pembangunan berfokus pada pengelolaan perubahan sosial dan ekonomi untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Sejak 1940-an, dengan munculnya konsep negara kesejahteraan, tujuan pembangunan telah beralih untuk mencakup kesejahteraan yang adil dan pelestarian lingkungan. Pemerintah di negara berkembang memainkan peran penting dalam proses ini, beralih dari pendekatan top-down ke bottom-up. Administrasi kepegawaian negara mengelola sumber daya manusia untuk mencapai tujuan organisasi, termasuk perekrutan, pengujian kemampuan, dan pengembangan karier pegawai.

Setelah kemerdekaan 1945, administrasi kepegawaian Indonesia menghadapi tantangan besar karena belum terorganisasi secara terpusat. Awalnya, terdapat dua lembaga pengelola pegawai, yaitu Kantor Urusan Pegawai (KUP) dan Djawatan Umum Urusan Pegawai (DUUP), yang menimbulkan dualisme pengelolaan. Pada 1950, kedua lembaga ini dilebur menjadi satu KUP di Jakarta, namun fungsi pengelolaan masih terbatas karena kendala tenaga ahli dan sistem administrasi yang belum teratur. Pada 1972, KUP berubah menjadi Badan Administrasi Kepegawaian Negara (BAKN) untuk memperkuat pengelolaan kepegawaian secara profesional dan terstruktur. Perubahan signifikan terjadi pada akhir 1990-an dengan pembentukan Badan Kepegawaian Negara (BKN) melalui Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 yang menggantikan BAKN. BKN bertugas mengelola manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS) dengan fokus pada perencanaan, pengembangan, administrasi, dan pengawasan kepegawaian. Memasuki abad ke-21, reformasi birokrasi mendorong sistem manajemen kepegawaian yang berbasis kompetensi, kinerja, transparansi, dan akuntabilitas. Teknologi informasi dimanfaatkan untuk integrasi data kepegawaian nasional dan pelaksanaan seleksi CPNS menggunakan sistem Computer Assisted Test (CAT). Undang-Undang ASN Tahun 2014 memperkuat pengelolaan ASN dan peran Komisi ASN (KASN) sebagai pengawas. Namun, persoalan masih muncul, seperti ketidaksesuaian struktur organisasi yang menyebabkan tumpang tindih tugas, tantangan digitalisasi dan keamanan data, serta kontroversi perpanjangan usia pensiun ASN. Selain itu, pengembangan kompetensi dan penilaian kinerja belum optimal, koordinasi antar instansi kurang sinkron, dan pengawasan disiplin pegawai masih lemah, sehingga menghambat efektivitas administrasi kepegawaian secara keseluruhan.

Persoalan administrasi kepegawaian di Indonesia meliputi beberapa isu utama. Penyederhanaan struktur organisasi ASN masih menjadi tantangan karena adanya ketidaksepahaman antara KemenPAN-RB dan BKN terkait jumlah dan fungsi satuan kerja, yang menyebabkan tumpang tindih tugas dan menghambat efisiensi. Era digital menimbulkan tantangan baru, terutama dalam keamanan data; banyak ASN belum mengaktifkan Multi-Factor Authentication (MFA), sehingga akses layanan digital terhambat dan proses administrasi tertunda. Usulan perpanjangan usia pensiun ASN hingga 70 tahun menimbulkan pro-kontra, karena dikawatirkan menghambat regenerasi dan menurunkan produktivitas birokrasi. Pengembangan kompetensi dan penilaian kinerja pegawai juga masih bermasalah akibat kurangnya pelatihan relevan, sistem penilaian yang belum objektif, dan minimnya insentif, sehingga menurunkan motivasi dan kinerja organisasi. Koordinasi antar instansi pemerintah

lemah, menyebabkan keterlambatan pengangkatan CPNS dan penyaluran gaji akibat kurangnya sinkronisasi data. Pengawasan dan penegakan disiplin pegawai masih kurang efektif, sehingga berdampak pada menurunnya kualitas pelayanan publik. Penguatan sistem pengawasan, termasuk teknologi dan pelibatan masyarakat, menjadi kebutuhan mendesak untuk meningkatkan kedisiplinan dan akuntabilitas ASN.

Administrasi perekonomian negara adalah pengelolaan kehidupan ekonomi nasional yang meliputi pelaksanaan kebijakan, pengaturan manajemen, serta pengawasan perekonomian oleh pemerintah. Pengelolaan ini harus dijalankan oleh aparat negara yang disiplin dan berkomitmen sesuai undang-undang dan kebijakan. Keberhasilan administrasi perekonomian bergantung pada sistem pemerintahan yang terkoordinasi, melibatkan berbagai lembaga dengan fungsi pimpinan, pengendalian informasi, dan kerja sama. Administrasi perekonomian mencakup tugas pemerintah dalam mengatur ekonomi, aparat yang menjalankan fungsi tersebut, serta proses teknis penyelenggaraan urusan ekonomi negara. Pengembangan sumber daya manusia yang matang dan pendidikan yang baik menjadi faktor kunci dalam mendukung pengelolaan ekonomi yang efektif dan berkelanjutan.

Administrasi peradilan adalah bagian penting dari pengelolaan negara yang bertujuan menegakkan keadilan di seluruh aspek kehidupan masyarakat Indonesia. Dipimpin oleh Presiden dan beberapa menteri terkait, serta Ketua Mahkamah Agung dan Jaksa Agung, administrasi ini melibatkan berbagai lembaga pemerintah yang saling terkait. Fungsi utamanya adalah memastikan hukum ditegakkan secara adil dan konsisten, sehingga masyarakat memiliki kepercayaan terhadap negara dan pemerintah. Dalam masyarakat modern, administrasi peradilan harus efektif agar semua pihak memahami dan mematuhi hukum. Administrasi peradilan mencakup pengelolaan hukum, keadilan, kepolisian, dan keamanan, yang menjadi fondasi demokrasi dan penegakan hak asasi manusia di Indonesia.

4.3.2 Evaluasi

1. Jelaskan peran administrasi pembangunan dalam meningkatkan kualitas hidup masyarakat di Indonesia. Bagaimana perubahan sosial dan ekonomi dapat dikelola untuk mencapai kesejahteraan yang adil dan pelestarian lingkungan?
2. Analisislah pergeseran pendekatan administrasi kepegawaian di Indonesia dari sistem tradisional ke sistem modern. Apa saja tantangan yang dihadapi dalam penerapan sistem merit dan bagaimana hal ini mempengaruhi efisiensi pelayanan publik?
3. Analisislah pentingnya pendidikan dan pelatihan bagi pegawai negeri dalam konteks administrasi pembangunan. Bagaimana pendidikan yang memadai dapat membantu pejabat dalam menghadapi tantangan global dan meningkatkan kinerja administrasi?
4. Jelaskan dampak intervensi politik terhadap administrasi kepegawaian di Indonesia!
5. Uraikan tantangan yang dihadapi oleh administrasi perekonomian negara dalam konteks pembangunan berkelanjutan. Apa saja langkah-langkah yang perlu diambil untuk menciptakan lingkungan investasi yang sehat dan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan ekonomi?

4.3.3 Daftar Pustaka

- Atmosudirdjo, S. Prajudi. (1988). Dasar-Dasar Administrasi Niaga. Jakarta: Ghalia Indonesia.
Beling, Willard A. dan George O. Totten. (1980). Modernisasi Masalah Model Pembangunan. Jakarta: Rajawali Press.
Bertalanffy, Ludwig von. (1950). *The Theory of Open Systems in Physics and Biology*. Science, New Series, Vol. 111, No. 2872 (Jan 13): 23-29.

- Bryant, Coralie dan Louise G. White. (1982). *Managing Development in the Third World*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Goulet, Denis. (1977). *The Cruel Choice: A New Concept in the Theory of Development*. New York: Atherton Press.
- Gant, George F. (1979). *Development Administration: Concepts, Goals, Methods*. Madison, Wisconsin: University of Wisconsin Press.
- Riggs, Fred W. (1971). *Frontiers of Development Administration*. Durham, N.C.: Duke University Press
- Schoorl, J. W. (1980). Modernisasi: Pengantar Sosiologi Pembangunan Negara-Negara Sedang Berkembang. Jakarta: PT Gramedia.
- Todaro, Michael P. (1983). Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga. Alih bahasa Aminuddin dan Mursid. Jakarta: Ghalia Indonesia

BAB 5

TEORI PUBLIC CHOICE

5.1 Pendahuluan

5.1.1 Deskripsi Singkat

Pemahaman tentang perilaku individu dan kelompok dalam pengambilan keputusan menjadi sangat penting bagi administrasi publik. Salah satu pendekatan yang menawarkan wawasan mendalam mengenai hal ini adalah teori *public choice*. Teori ini mengintegrasikan prinsip-prinsip ekonomi ke dalam analisis politik, dengan fokus pada bagaimana individu, sebagai pemilih, birokrat, dan politisi, berinteraksi dalam kerangka sistem pemerintahan. Dalam bab ini, kita akan mengeksplorasi konsep-konsep dasar dari teori *public choice* serta implikasinya terhadap kebijakan publik dan administrasi.

Teori *Public Choice* berargumen bahwa individu bertindak berdasarkan kepentingan pribadi mereka, bukan semata-mata untuk kebaikan bersama. Dengan demikian, perilaku pemilih tidak selalu mencerminkan keputusan yang optimal untuk masyarakat secara keseluruhan. Misalnya, seorang pemilih mungkin lebih tertarik pada manfaat langsung yang dapat diperoleh dari suatu kebijakan daripada mempertimbangkan dampak jangka panjang yang lebih luas. Hal ini menciptakan tantangan bagi pembuat kebijakan yang berusaha merumuskan kebijakan yang adil dan efektif.

Salah satu aspek penting dari teori ini adalah konsep "*rational ignorance*" di mana pemilih memilih untuk tidak menginvestasikan waktu dan sumber daya untuk memahami isu-isu politik yang kompleks karena biaya informasi melebihi manfaatnya. Hal ini dapat menyebabkan ketidakpuasan terhadap hasil pemilihan dan kebijakan publik, karena banyak individu tidak sepenuhnya memahami pilihan yang mereka buat. Selain itu, teori ini juga menyoroti peran birokrasi dalam proses pengambilan keputusan, di mana birokrat sering kali memiliki insentif untuk memprioritaskan kepentingan organisasi mereka sendiri dibandingkan dengan kepentingan publik.

Dalam bab ini, kita akan membahas berbagai model dan argumen yang diajukan oleh para ahli dalam bidang *public choice*, seperti James Buchanan dan Gordon Tullock, yang mengembangkan ide-ide dasar mengenai bagaimana mekanisme pasar dapat diterapkan untuk memahami proses politik. Kita juga akan meneliti kritik terhadap pendekatan ini serta bagaimana teori *public choice* dapat diintegrasikan dengan teori-teori lain dalam administrasi publik.

Melalui analisis mendalam tentang teori *public choice*, diharapkan pembaca dapat memperoleh pemahaman yang lebih baik tentang dinamika pengambilan keputusan di sektor publik. Bab ini akan memberikan kerangka kerja yang berguna untuk mengevaluasi kebijakan publik dan kinerja pemerintah, serta mendorong diskusi lebih lanjut mengenai bagaimana meningkatkan efektivitas administrasi publik dalam konteks modern yang semakin kompleks. Dengan demikian, pembaca diharapkan dapat mengaplikasikan wawasan dari teori ini dalam praktik administrasi publik yang lebih responsif dan akuntabel.

5.1.2 Kompetensi Dasar

Mendeskripsikan Teori *Public Choice*

5.1.3 Indikator

1. Mahasiswa mampu memahami dan mendeskripsikan Konsep *Public Choice*

2. Mahasiswa mampu memahami dan mendeskripsikan Perkembangan Teori *Public Choice*

5.2 Pembahasan

5.2.1 Konsep *Public Choice*

Penerapan teori *public choice* dalam administrasi negara menggambarkan pendekatan yang analitis dan fokus pada pemahaman perilaku individu serta kelompok dalam konteks pembuatan keputusan publik. Teori ini menyoroti bagaimana individu dalam pemerintahan, termasuk pejabat serta masyarakat, bisa mencapai keuntungan pribadi melalui keterlibatan mereka dalam proses pengambilan keputusan publik (Anshori, 2017).

Dalam ranah administrasi publik, penggunaan teori *public choice* menghasilkan pemahaman mendalam tentang aspek politik dan ekonomi yang melandasi pembuatan serta pelaksanaan kebijakan (Maani, 2013). Para pelaku publik, seperti birokrat, pembuat undang-undang, dan pemilih, dipandang sebagai individu yang bertindak dengan pertimbangan rasional untuk memenuhi kepentingan pribadi mereka. Misalnya, seorang pejabat pemerintah mungkin cenderung memilih kebijakan yang menguntungkan kelompok tertentu yang mendukung agenda politiknya atau mempertahankan kebijakan yang memberikan manfaat bagi dirinya secara pribadi (Haryono, 2012).

Penerapan teori *public choice* dapat memberikan pemahaman mengenai pengaruh insentif, pertukaran politik, dan interaksi kekuasaan di dalam administrasi publik (Hamel, 2015). Ini membuka jalan bagi pengembangan mekanisme insentif yang lebih efisien, penyempurnaan proses pembuatan kebijakan, dan peningkatan transparansi untuk mengurangi potensi penyalahgunaan kekuasaan. Namun, kritik terhadap teori ini menunjukkan bahwa pendekatannya mungkin terlalu menyederhanakan kerumitan dinamika politik dan sosial dalam administrasi publik, sehingga pemakaianya harus dilakukan dengan penuh kehati-hatian dan diimbangi oleh metode lain yang lebih komprehensif (Kurniawan, 2007).

Proses pengambilan keputusan dalam pemerintahan dapat memanfaatkan disiplin ilmu lain seperti ekonomi. Salah satu pendekatan dari disiplin ilmu ekonomi yang dimanfaatkan dalam politik adalah teori *public choice*. Teori ini mencerminkan pengambilan keputusan kolektif yang dilihat dari sudut pandang ekonomi untuk menjelaskan peristiwa sosial-politik. Elemen penting dalam teori *public choice* yang perlu diperhatikan mencakup aspek *supply-demand* (pertukaran) serta institusi.

Teori *Public Choice* memfasilitasi pemerintah dalam memberikan kerangka kerja atau wawasan mengenai cara pengambilan keputusan, sehingga bisa membantu mempelajari perilaku anggota partai politik sebagai acuan dalam menentukan kebijakan publik yang optimal. Oleh karena itu, teori *Public Choice* adalah teknik atau metode yang berasal dari teori ekonomi dan akan diterapkan pada ranah politik atau pemerintahan. Singkatnya, teori ini merupakan kajian ekonomi mengenai pengambilan keputusan di luar pasar.

Dalam konteks teori *public choice*, pengambilan keputusan publik didasarkan pada analisis perilaku masyarakat dalam pasar. Asumsi dasar dalam pengambilan keputusan publik adalah di pasar swasta, individu terdorong oleh kepentingan pribadi. Para ahli ekonomi-politik berpendapat bahwa walaupun banyak individu yang melakukan tindakan tertentu karena perhatian mereka terhadap orang lain, motivasi utama dalam aksi mereka di pasar, baik sebagai pengusaha, pekerja, atau konsumen, adalah kepentingan diri mereka sendiri. Teori *Public Choice* berupaya untuk menganalisis perilaku rasional para pelaku politik, yang meliputi anggota parlemen, lembaga pemerintahan, presiden, pemilih, dan aktivis lingkungan hidup, dan sebagainya.

Teori *Public Choice* membahas hubungan antara ekonomi dan politik. Biasanya, teori ini digunakan oleh para ahli ekonomi politik yang melihat arena politik sebagai tempat pertemuan antara masyarakat, partai politik, pemerintah, dan para birokrat. Para pakar dalam ekonomi politik memanfaatkan teori ini untuk menjelaskan cara keputusan diambil dalam menentukan kebijakan publik yang paling efektif. Dalam kerangka teori ini, para politisi berperan sebagai penyedia, sedangkan masyarakat berfungsi sebagai pihak yang memerlukan. Samuelson dan Nordhaus menjelaskan bahwa teori *public choice* merupakan salah satu bagian dari ekonomi yang mempelajari bagaimana pemerintah membuat keputusan yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat umum.

Teori *Public Choice* pertama kali muncul pada tahun 1950-an. James Buchanan merupakan salah satu ekonom yang mengembangkan teori ini. Menurut Buchanan, teori *public choice* diartikan sebagai suatu cara pandang dalam bidang sosial politik yang berasal dari pengembangan dan penggunaan alat serta metode ekonomi. Buchanan (dalam Rachbini, 2002) mengelompokkan teori *public choice* menjadi dua kategori yaitu:

- a. Pendekatan Catalaxy, yaitu pandangan ekonomi sebagai ilmu tukar-menukar. Para pemimpin politik memberikan berbagai pilihan kebijakan publik kepada masyarakat (penawaran). Mereka yang membeli kebijakan publik tersebut adalah masyarakat pemilih yang akan memilih kebijakan yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan mereka (permintaan).
- b. *Homo Economicus* (konsep manusia ekonomi), Konsep ini menjelaskan bahwa manusia cenderung ingin memaksimalkan kegunaan bagi dirinya sendiri karena berada dalam situasi keterbatasan sumber daya. Upaya maksimalisasi kegunaan ini berlaku untuk pilihan pribadi (*self choice*). Dalam konteks pasar politik, para politisi berusaha untuk memaksimalkan kegunaan agar bisa terpilih kembali melalui kebijakan dan program yang mereka terapkan untuk daerah pemilihnya. Politisi berusaha untuk mencapai kepuasan pribadi yang didorong oleh banyak faktor seperti gaji, citra publik, kekuasaan, dan kemampuan untuk mengendalikan birokrasi. Sementara itu, para pemilih akan menggunakan hak suara mereka untuk memperoleh kebijakan yang mereka inginkan.

Berdasarkan dua elemen utama dalam studi teori *public choice*, orang-orang yang dapat dianggap sebagai pemasok meliputi politisi, partai politik, birokrasi, dan pemerintah; sementara peminta terdiri dari para pemilih. Komoditas publik ditransaksikan melalui suara saat pemilu, dan bentuk pertukarannya ialah politik sebagai sebuah pertukaran. Momen pertukaran berlangsung pada pemilihan umum untuk memilih anggota legislatif dan eksekutif yang bertanggung jawab sebagai pembentuk kebijakan publik. Oleh karena itu, komponen penting dalam teori *public choice* mencakup masyarakat pemilih, politisi, partai politik, birokrat, kelompok kepentingan, dan regulasi pemilu.

Dalam pandangan lain, kedua aspek tersebut berfungsi untuk memberikan pemahaman Teori *Public Choice*: pertama, menjelaskan bagaimana pemerintah membuat pilihan terkait perpajakan, pengeluaran, peraturan ekonomi, dan kebijakan publik lainnya. Kedua, Teori *Public Choice* dapat membantu para ahli politik dalam merumuskan konsep teori politik yang berkaitan dengan tindakan kolektif. Ketiga, teori ini juga bisa digunakan untuk menganalisis perilaku aktor politik dan pemilih, yang berfungsi sebagai panduan dalam pembuatan keputusan publik terkait pemilihan kebijakan publik yang paling efektif.

Didik J. Rahbini menyatakan bahwa kebijakan publik yang diambil pasti berlandaskan pada prinsip pertukaran yang berlandaskan pemikiran rasional. Terdapat interaksi antara penawaran dan permintaan, di mana politisi dianggap sebagai produsen yang menawarkan cara terbaik untuk mendapatkan komoditas publik, sedangkan pemilih berperan sebagai konsumen

yang akan menggunakan dan menikmati komoditas publik tersebut. Jika ada keseimbangan antara permintaan dan penawaran, kebijakan publik yang ditetapkan akan menguntungkan semua pihak. Teori ini percaya bahwa setiap orang bertindak secara rasional tanpa memperhatikan aset lembaga, budaya, dan politik yang ada dalam masyarakat. Menurut Didik J. Rachbini (2002), fungsi dari *public choice* dalam kebijakan ekonomi adalah:

- a. Menampilkan bagaimana perilaku dipahami berdasarkan budaya dan ideologi yang ada.
- b. Menerangkan keadaan yang mendukung kesuksesan tindakan bersama dan untuk menjelaskan alasan di balik agregasi sebagian kepentingan sementara yang lain tidak.
- c. Dapat berfungsi sebagai pedoman bagi pengambil keputusan dalam memilih kebijakan yang paling efektif.

Buchanan menjelaskan bahwa gagasan *public choice* tidak seharusnya dipandang sebagai teori yang kaku, tetapi lebih sebagai sudut pandang. Disebut sebagai sudut pandang *public choice* bertujuan untuk memberikan para analis pemahaman yang lebih baik mengenai gagasan ini, sehingga mereka dapat berfokus pada gambaran umum mengenai konsep itu. *Public Choice* merupakan sudut pandang dalam bidang politik yang berasal dari pengembangan dan penerapan alat serta metode ekonomi untuk memahami proses pengambilan keputusan kolektif dan berbagai kejadian di luar pasar. Namun, dijelaskan bahwa penjelasan ini belum mencakup semua aspek karena untuk memperoleh perspektif politik seperti ini, diperlukan pendekatan ekonomi tertentu.

Buchanan mengembangkan paradigma ekonomi dalam gagasan *Catallaxy*, yakni ekonomi sebagai ilmu tentang pertukaran. Ekonomi seharusnya berusaha memaksimalkan kekayaan paradigma yang ada saat ini sehingga definisi bidang ilmu ini tidak hanya terfokus pada batasan kelangkaan sumber daya ekonomi. Kita bisa memperluas dan menguatkan definisi dengan menghentikan kebingungan mengenai makna bidang ilmu hanya untuk fokus pada optimalisasi alokasi sumber daya yang terbatas. Menurut Buchanan, ekonomi perlu mulai memberikan makna dan menerapkan disiplin ini sesuai dengan asalnya dengan fokus pada dasar filosofi, properti, dan lembaga pertukaran. Apa yang harus dianalisis oleh Adam Smith tentang barter dan pertukaran dapat menjadi titik tolak atau langkah awal dalam mengembangkan alat ekonomi dalam bidang-bidang yang sangat terkait, termasuk politik, sosial, dan budaya.

Pendekatan ekonomi yang dikenal sebagai *Catallaxy* sebenarnya sudah dimulai oleh para pemikir pada abad ke-XIX. Salah satunya adalah F. A. Hayek, yang merekomendasikan istilah *catallaxy* sebagai suatu pendekatan terhadap ekonomi yang mengedepankan pencairan dan perhatian pada proses pertukaran, perdagangan, atau kontrak. Ini sangat memperkenalkan prinsip tatanan yang spontan sebagai konsep yang paling relevan dalam teori ekonomi.

Jika kita benar-benar memperhatikan *Catallactics*, kita akan membawa pengertian ini ke dalam analisis yang lebih kompleks seiring dengan pertukaran yang sederhana. Dengan demikian, pertukaran yang lebih rumit ini didefinisikan sebagai proses negosiasi kontrak yang bermakna lebih dari sekadar pertukaran antara dua individu dalam transaksi. Fokusnya bergeser ke semua proses perjanjian atau kesepakatan sukarela di antara banyak orang.

Fondasi filosofi seperti ini bisa berfungsi sebagai alternatif untuk paradigma ilmu politik yang didasarkan pada analisis kekuasaan. Peralihan menuju paradigma yang lebih bersifat sukarela sangat relevan sebagai alternatif baru untuk politik atau ilmu politik, sehingga proses politik lebih lembut, berbasis pada konsensus serta aturan, tanpa didominasi oleh isu-isu kekuasaan.

Dari perubahan cara pandang tentang bagaimana seharusnya ilmu ekonomi berfungsi, muncul perbedaan antara ekonomi sebagai disiplin ilmu dan ilmu politik. Tidak ada batasan yang jelas antara ekonomi dan politik, antara pasar dan pemerintah, serta antara urusan pribadi dan

publik. Para ekonom tidak seharusnya terpaku dalam analisis sikap individu di pasar untuk membeli dan menjual barang-barang tersebut.

Dengan pendekatan yang lebih komprehensif melalui konsep *catastrophic*, ekonomi dapat memahami politik dan proses-proses politik dalam konteks pertukaran. Selama tindakan kolektif dianggap sebagai hasil dari individu-individu pengambil keputusan dan selama tindakan tersebut mencerminkan pertukaran yang rumit atau kesepakatan di antara para anggotanya, maka tindakan tersebut dapat dikategorikan dalam ranah *catastrophic*. Tidak ada bentuk imperialisme dalam *catastrophic* yang berhubungan dengan ilmu politik atau politik itu sendiri. Dalam disiplin ilmu politik, pandangan yang lebih umum melihat kenyataan sebagai suatu jalinan yang bukan hanya tentang hubungan relasional antar individu. Akhirnya, proses politik tidak lagi menjadi sekadar permainan kekuasaan. Hubungan di dalamnya lebih cenderung merupakan penggunaan kekuasaan atau paksaan. Sekat yang sama juga terlihat dalam ilmu sosial lainnya, yaitu ilmu politik dan sosiologi.

Memang, kebanyakan interaksi nyata antara individu akan selalu mengandung elemen *catastrophic* dan kekuasaan. Tatapan ideal persaingan sempurna dijelaskan dalam bagian ini untuk menggambarkan situasi di mana tidak ada pengaruh kekuasaan antar individu. Setiap pembeli berhadapan dengan banyak penjual, sehingga penjual dapat menurunkan harga komoditinya, dan setiap penjual juga berhadapan dengan banyak pembeli sehingga tidak ada satu pihak yang memiliki kekuatan atas pihak lainnya. Namun, dalam konteks ini, ilmu ekonomi menurut Buchanan bisa saja tidak terlalu berarti dan kurang substansial.

Saat menerapkan pandangan *catastrophic* atau sudut pandang *public choice*, kita sepatutnya tidak keliru dengan menganggap bahwa elemen kekuasaan dalam konteks politik adalah pemaksaan. Pandangan *Public Choice* yang tidak menggambarkan politik dan proses-proses politik secara eksklusif atau bahkan yang dominan dapat disederhanakan menjadi pertukaran yang rumit, kontrak, dan kesepakatan. Dalam konteks ini, pandangan *public choice* terhadap politik menjadi setara dengan pandangan kekuasaan ekonomi terhadap pasar.

Namun, ada norma-norma penting yang perlu ditarik dari pandangan *public choice* dalam konteks politik, yaitu bahwa ini berujung pada pendekatan untuk reformasi institusi. Pertukaran sukarela di antara individu dinilai positif, sementara paksaan dianggap negatif. Implikasi yang timbul adalah bahwa fakta pertama lebih disukai dibandingkan fakta kedua. Implikasi ini memberikan dasar normatif bagi produktivitas kelompok dalam *public choice* untuk lebih condong kepada tatanan seperti transaksi pasar, di mana terdapat kecenderungan untuk mendukung desentralisasi kekuasaan dibandingkan konsentrasi kekuasaan politik.

Oleh karena itu, ekonomi *public choice* lebih fokus pada pendekatan reformasi yang berdasarkan perspektif kekuasaan. Realitasnya, interaksi politik antara individu dianalisis sebagai pertukaran yang rumit, di mana elemen yang terlibat adalah penilaian atau preferensi pribadi. Proses itu sendiri dipandang sebagai sarana untuk menyebarluaskan preferensi tersebut, yang kemudian dibentuk menjadi pola atau hasil (*output*). Jadi, bagaimana kita dapat memperbaiki pasar? Seseorang dapat menyarankan untuk mempermudah proses pertukaran dengan merombak aturan perdagangan, kontrak, dan kesepakatan. Di sisi lain, reformasi proses pertukaran yang mirip dengan pasar tidak dilakukan melalui sebuah pengaturan yang sembarang (sewenang-wenang) untuk hasil akhir.

Perspektif konstitusi, sebuah ide baru yang signifikan, kemudian muncul dari cara pandang politik sebagai suatu bentuk pertukaran. Untuk meningkatkan kondisi politik, sangat penting untuk melakukan perubahan terhadap peraturan atau dasar yang mendasari cara-cara politik dijalankan berdasarkan prinsip sukarela. Suatu permainan dijelaskan oleh aturannya, dan kualitas permainan dapat ditingkatkan hanya melalui modifikasi pada aturan tersebut. Dalam kerangka

perspektif konstitusi, terbuka suatu pemahaman yang merupakan elemen inklusif dari pendekatan *public choice*.

5.2.2 Perkembangan Teori *Public Choice*

Dalam Administrasi Publik telah menjadi dasar penting untuk menganalisis perilaku aktor dalam konteks pengambilan keputusan publik. Sejak pertama kali diperkenalkan di akhir abad ke-20, teori ini terus mengalami pembaruan untuk menanggapi tantangan dan perubahan dalam struktur administrasi publik. Salah satu kemajuan utama adalah penambahan aspek psikologis dan sosiologis dalam analisis, yang memperdalam pemahaman tentang motivasi individu dan kelompok di dalam pemerintahan (Jati, 2011). Selain itu, teori ini juga memberikan perhatian lebih pada aspek insentif dan risiko moral, dengan berusaha menjelaskan cara para pembuat keputusan bisa memaksimalkan keuntungan pribadi mereka (Mohammad Akbar, 2015).

Pengembangan teori ini juga meliputi penerapan pengertian *public choice* pada skala global dan transnasional, mengingat kompleksitas yang berkembang dalam hubungan antarnegara dan organisasi internasional. Dalam hal ini, teori *public choice* menawarkan perspektif mengenai dinamika keputusan yang bersifat kolaboratif serta pengaruh kepentingan nasional dan pribadi terhadap kerjasama internasional (Sucayyo, 2019).

Evolusi teori ini juga menunjukkan usaha untuk menanggapi kritik terkait kesederhanaan dalam analisisnya, dengan mengintegrasikan elemen dari teori lain seperti institusi dan kebijakan publik. Hal ini memperkuat struktur analitik dan memberikan landasan yang lebih solid untuk merumuskan rekomendasi kebijakan yang lebih efektif. Meskipun masih menjadi bahan perdebatan, teori *public choice* tetap penting untuk memahami kompleksitas dan dinamika administrasi publik, baik pada tingkat lokal, nasional, maupun internasional (Puspasari, 1929).

Berdasarkan kejadian yang dianggap kecelakaan dalam kemajuan ilmu sosial seperti ekonomi, sosial, dan politik, sekelompok ekonom berusaha untuk menggali lebih dalam mengenai peran institusi non-pasar dalam kerangka ekonomi kesejahteraan. Teori baru ini berupaya menganalisis fenomena pemerintah sebagai pemain utama dalam bidang politik dan ekonomi, serta perilaku individu dalam memilih wakilnya di parlemen. Pada tahun 1980-an, literatur di bidang politik dipenuhi dengan tulisan mengenai *Rational Choice* (RC) atau *Public Choice* (PC). Yang pertama *rational choice*, disebutkan melalui kutipan: Analogi antara permintaan dan penawaran barang yang mengikuti hukum ekonomi klasik menjadi dasar dan kerangka berpikir PC ketika memasuki ranah sosial dan politik. Dalam konteks yang lebih demokratis, pemilih bisa dilihat sebagai konsumen yang mencari barang publik yang seharusnya disediakan oleh para politisi atau pemerintah yang terpilih melalui dukungan pemilih. Dalam analogi ini, pemerintah bisa dianggap sebagai penyedia yang bertanggung jawab untuk menyediakan barang-barang publik bagi masyarakat. Yang kedua *public choice*, fokus pada fungsi pemilihan sosial atau eksplorasi terhadap karakteristik kesejahteraan sosial. Analisis *public choice* diarahkan pada masalah penggabungan preferensi individu untuk memaksimalkan fungsi kesejahteraan sosial atau memenuhi serangkaian kriteria normatif. Inti pendekatan *public choice* menekankan pada penilaian keputusan rasional, baik yang diambil oleh individu anggota masyarakat, warga negara, maupun oleh pemerintah. Pendekatan ini tidak menafikan kemungkinan adanya kepentingan dan tindakan kolektif, tetapi menganggap bahwa semua itu merupakan hasil dari berbagai kepentingan individu yang ada. *Public Choice* juga tidak menolak fakta politik, tetapi meyakini bahwa karakteristik politik dan institusinya dapat dianalisis dengan cara yang serupa dengan analisis ekonomi terhadap perilaku individu dan pasar.

Dengan cara ini, para ekonom mulai memasuki area baru di luar disiplin ekonomi dengan perspektif *public choice* sebagai jembatan untuk menganalisis masalah yang tidak dapat dijelaskan hanya dengan fenomena pasar. Hal ini memungkinkan terjalannya kembali bidang

ekonomi dan politik dalam satu analisis, sehingga perkembangan ilmu sosial di masa mendatang tidak akan terjebak dalam batasan-batasan disiplin yang kaku yang saling menegasi dan mengabaikan satu sama lain. Karena pemisahan antara disiplin ilmu ini, ilmu sosial mengalami krisis besar, mengingat banyak fenomena baru yang sulit dipahami sepenuhnya oleh kedua kelompok ilmuwan tersebut. Pendekatan ini bisa bersifat teoritis namun juga memiliki aplikasi praktis, sehingga dapat menjadi acuan untuk kebijakan publik atau sumber yang berguna dalam dunia akademis.

Public Choice dapat digunakan untuk menunjukkan bagaimana perilaku yang dipahami berdasarkan konteks budaya dan ideologi yang ada, yang juga dapat dengan mudah dijelaskan sebagai ekspresi dan persepsi individu terhadap kepentingannya. Pendekatan ini bermanfaat untuk menerangi kondisi keberhasilan tindakan kolektif serta menjelaskan mengapa beberapa kepentingan dapat lebih mudah digabungkan sementara yang lainnya tidak. Dengan pendekatan *public choice*, tidak ada lagi batasan antara ekonomi dan politik, antara pasar dan pemerintah, serta antara individu dan masyarakat. Dalam model *public choice*, konsep ekonomi diperluas untuk mencakup politik, pasar diperluas untuk mencakup pemerintah, dan individu.

Tabel 5.1
Perbandingan Ekonomi Klasik dan *Public Choice*

Ekonomi Klasik	<i>Public Choice</i>
Suplai produsen, pengusaha, distributor	Politisi, partai politis, birokrasi pemerintah
Komoditi individu (<i>private goods</i>)	Komoditi publik (<i>public goods</i>)
Medium transaksi uang	Suara (<i>votes</i>)
Demand konsumen	Pemilih (<i>voters</i>)
Transaksi voluntary (sukarela)	<i>Politic as exchange</i>

(Maani, 2013)

Dengan demikian, *public choice* bisa berfungsi sebagai pedoman bagi para pembuat kebijakan untuk memilih opsi yang paling efisien. *Public Choice* sangat terkait dengan pemilih, partai politik, para pejabat, birokrat, kelompok kepentingan, serta regulasi pemilihan umum. Hal-hal ini umumnya berhubungan dengan studi politik, namun kini para ahli di bidang ekonomi politik mengembangkan pendekatan baru yang dikenal sebagai *public choice*. Jadi, *public choice* bukan hanya objek penelitian tetapi juga sarana untuk menganalisis subjek, yang secara jelas didefinisikan sebagai studi ekonomi mengenai pengambilan keputusan di luar pasar.

Partai politik, pemilih, birokrat, politisi, dan kelompok kepentingan adalah objek yang menjadi fokus studi dalam ilmu politik. *Public Choice*, sebagai sebuah pendekatan yang mengadopsi prinsip dasar dari ilmu ekonomi, telah mulai menjelajahi area baru sehingga kemunculan pendekatan ini dianggap sebagai inovasi dalam ranah ilmu sosial. Bahkan, tokoh utamanya, James Buchanan, dianugerahi Nobel di bidang ekonomi karena berhasil mengemukakan pendekatan yang tidak biasa seperti yang umumnya dilakukan oleh para ahli ekonomi dan politik.

Akhirnya, pendekatan tersebut menjadi alat bagi ekonomi untuk mempelajari apa yang sebelumnya menjadi fokus kajian ilmu politik. Apa yang diterapkan adalah logika deduktif, di mana para ahli ekonomi politik mengeksplorasi karakter dan perilaku aktor rasional, seperti konsumen, pemilih, politisi, dan pengusaha dalam upaya untuk mengoptimalkan peluang yang ada demi memenuhi kebutuhan mereka. Dari pendekatan ini, mereka sebagai aktor rasional dapat membangun suatu gambaran yang lebih terperinci mengenai ekonomi yang mungkin terjadi jika setiap individu bertindak secara rasional. Pengambil keputusan yang menggunakan dasar teori ini bisa membuat prediksi yang lebih akurat serta merancang kebijakan dengan landasan ilmiah yang lebih berjangka panjang.

Menurut Mclean, ekonomi pada umumnya berfokus pada pilihan pribadi dan individu. Misalnya, jika seseorang menyukai jeruk, maka tidak perlu ada intervensi pemerintah untuk mengatur pasokan jeruk di masyarakat. Teori ekonomi dapat menjelaskan dengan baik bagaimana individu dapat memperoleh jeruk di pasar berdasarkan hukum permintaan dan penawaran. Jutaan konsumen dan penjual melakukan transaksi secara bebas di pasar, yang kemudian membentuk harga sesuai dengan permintaan dan penawaran tersebut. Jeruk yang dikonsumsi oleh individu adalah komoditi ekonomi yang bersifat pribadi, yang dapat dipandang dari dua sudut yang berbeda. Pertama, pemerintah tidak terlibat dan tidak melakukan intervensi dalam pasar jeruk tersebut. Pemerintah mungkin terlibat, namun tidak seharusnya mengganggu pasar. Kedua, keputusan individu untuk membeli jeruk tidak memberikan efek biaya dan keuntungan bagi orang lain dalam masyarakat.

Poin pentingnya adalah perbedaan antara komoditi ekonomi pribadi dan komoditi publik, yang dampaknya berbeda ketika kita mengambil tindakan untuk mengonsumsinya dalam jumlah tertentu. Konsumsi komoditi publik akan berdampak pada individu lain yang berhubungan dengan komoditi tersebut, seperti halnya air irigasi atau sumber air bagi nelayan, dan sebagainya. Setiap keputusan dalam mengonsumsi komoditi ekonomi pribadi tidak akan mempengaruhi individu lain. Sebaliknya, setiap keputusan untuk mengonsumsi komoditi publik akan memberikan dampak nyata kepada individu dalam masyarakat, sehingga sering kali diperlukan peran atau intervensi pemerintah dalam proses pengambilan keputusan tersebut.

Jika pemerintah memutuskan untuk campur tangan di pasar jeruk yang telah berfungsi dengan baik, seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, intervensi tersebut justru akan merusak kondisi pasar yang sudah baik dan menghasilkan harga yang tidak sesuai karena ditentukan secara buatan. Masalah teknis yang seharusnya bisa diselesaikan di pasar, pada akhirnya akan teralihkan ke ranah politik, yang akan berdampak secara tidak adil bagi individu-individu yang seharusnya bertransaksi di pasar jeruk tersebut.

Keputusan mengenai status, konsumsi, dan penggunaan komoditas publik sering kali membutuhkan keterlibatan pemerintah sehingga lembaga di luar pasar harus ikut serta dalam pemanfaatan komoditas politik. Contohnya, penerapan Undang-Undang yang mengatur penggunaan perairan nelayan atau kebersihan lingkungan melibatkan banyak pihak di luar konsumen dan produsen, berbeda dari transaksi dalam ekonomi swasta. Proses ini perlu melibatkan lembaga di luar pasar karena melibatkan politisi, kelompok kepentingan, dan lain sebagainya.

Fenomena seperti ini dapat dianalisis melalui pendekatan *public choice* karena keputusan ini lebih berkaitan dengan ekonomi. Namun, alat analisis yang dapat digunakan adalah instrumen ekonomi seperti yang diterapkan dalam pengambilan keputusan dalam transaksi pasar. Kita bisa melihat politisi sebagai pengusaha atau produsen, yang menawarkan yang terbaik untuk konsumsi komoditas publik, sementara pemilih masyarakat berfungsi sebagai konsumen yang memanfaatkan dan mengonsumsi komoditas publik tersebut.

Popkin, yang berhasil menerapkan pendekatan *rational choice* dalam penelitiannya mengenai petani rasional di Vietnam, berpendapat bahwa pendekatan ini menjadi jembatan yang menghubungkan ekonomi dengan disiplin ilmu sosial lainnya. Pemisahan antara ekonomi dan ilmu sosial lainnya adalah kesalahan para ekonom di masa lalu yang enggan menganalisis fenomena, transaksi, dan struktur di luar pasar. Ekonomi pasar sebenarnya menyediakan alat yang efektif bagi ekonom untuk menjelaskan dan memberikan landasan teoritis bagi kebijakan ekonomi, namun para ekonom seringkali mengabaikan peran penting dari lembaga nonpasar. Keterkaitan yang alami muncul antara *public choice* dan kajian mengenai masyarakat petani.

Dalam kajian yang dilakukan oleh Popkin, analisis *public choice* dapat digunakan untuk mempelajari institusi ekonomi di luar pasar dan memperluas metodologi ekonomi mikro kepada

institusi nonpasar dalam konteks tersebut. Karena studi Popkin tentang petani lebih fokus pada analisis dan perancangan institusi nonpasar, maka *public choice* menjadi penghubung antara para ekonom yang menerapkan model rasional dari individu di pasar dan para ahli ilmu sosial yang memiliki asumsi ekonomi tentang pengalokasian sumber daya terbatas, namun tidak dapat diterapkan dalam studi mereka mengenai lembaga pedesaan. Dengan pendekatan ini, ekonomi dan ilmuwan sosial lainnya dapat menemukan kesamaan dalam analisisnya, sehingga fenomena dan objek studi dapat dijelaskan dengan lebih komprehensif dan dianggap lebih memadai.

5.2.3 Pelayanan Transportasi Bus Trans Jatim dengan Pendekatan *Public Value*

Adanya pergeseran paradigma akibat dari ketidaksesuaian peran pemerintah dalam hal pelayanan terhadap publik memberikan sebuah tantangan yang baru yang terbentuk pada sebuah tantangan tentang penciptaan nilai publik pada pelayanan publik. Konsep penciptaan nilai publik (*public value*) sebagai fokus utama koridor manajer organisasi sektor publik, nilai publik bisa dimaksud sebagai suatu pemikiran dan aksi strategis oleh *policy maker* (pembuat kebijakan) dan manajer, dalam mengalami penghematan serta kompleksitas ataupun suatu fasilitas terkenal untuk mengevaluasi daya guna dan efisiensi pelayanan publik.

Pelayanan transportasi publik seharusnya memiliki inovasi mengikuti perkembangan zaman. Hal ini dimaksudkan agar transportasi publik dapat menarik minat masyarakat. Kebijakan yang tetapkan oleh pemerintah mengenai transportasi publik berupaya agar sistem transportasi terpadu mewujudkan pelayanan yang cepat, aman, nyaman, tertib, teratur, lancar, berkelanjutan, dampak lingkungan, aksestabilitas, dan kesetaraan. Kesetaraan melalui penyelenggaraan transportasi yang terjangkau, persaingan sehat, pembagian penggunaan ruang, pemanfaatan infrastruktur, transparan dalam pengambilan kebijakan (Siregar, 2017). Masalah transportasi sudah menjadi isu kebijaksanaan publik karena dampaknya secara material, waktu, dan kenyamanan sudah cukup besar, biasanya, pemecahan masalah transportasi dilakukan dengan penyediaan (*supply*) sarana dan prasarana transportasi sesuai dengan peningkatan kebutuhan transportasi (Sadyohutomo, 2008). Pelayanan Bus Trans Jatim diharapkan menjadi salah satu solusi untuk mengatasi ini.

Dalam pelayanan Bus Trans Jatim yang termasuk barang publik keberadaannya diharapkan dapat mengakomodir kepentingan publik dan memberikan nilai manfaat. Pelayanan Bus Trans Jatim mengadopsi skema layanan *Buy The Service* (BTS) yang bertujuan agar layanan ini dapat diakses oleh semua lapisan masyarakat. Dalam kebijakan penerapan layanan Bus Trans Jatim mengarah pada nilai publik yakni diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pergeseran perilaku masyarakat yang memiliki ketergantungan terhadap kendaraan pribadi.

Mark Moore dalam Rahman (2023) mengungkapkan tiga komponen utama nilai publik dalam trilogi strategi yakni nilai pelayanan (*service*), manfaat (*outcomes*), dan kepercayaan (*trust*).

1. *Service* (pelayanan)

Dalam teori trilogi strategi Mark Moore indikator pelayanan (*services*) dalam nilai publik merupakan sebuah asas utama pelayanan publik melalui pelayanan yang memiliki mutu untuk memenuhi kebutuhan masyarakat sesuai dengan prinsip-prinsip yang benar seperti keadilan, keterbukaan, dan kepastian hukum (Arsid, 2019). Untuk memenuhi kualitas pelayanan yang baik dalam operasional setiap Bus Trans Jatim terdapat petugas pramujasa yang telah mendapatkan pelatihan untuk memberikan pelayanan kepada pengguna. Pelatihan yang dilakukan meliputi SOP, etika profesional, dan kepemimpinan. Pelatihan dilakukan oleh setiap calon pegawai pelayanan Trans Jatim. Kualitas pelayanan pada pelayanan Bus Trans Jatim mengacu pada Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia No. PM 98 Tahun 2013, yakni keamanan, keselamatan, kenyamanan, keterjangkauan, kesetaraan, dan keteraturan. Ditinjau dari aspek

keamanan, keselamatan, dan kenyamanan dalam pelayanan Bus Trans Jatim telah dilengkapi fasilitas seperti perlengkapan P3K, alat pemadam, CCTV, dan kursi prioritas. Bus Trans Jatim memiliki regulasi untuk melakukan pengecekan rutin setiap harinya sebelum beroperasi sehingga meminimalisir terjadinya masalah teknis pada jam operasional. Walaupun demikian, kendala seperti ban kempes dan mogok tidak dapat dihindari sepenuhnya. Saat terjadi kendala teknis di jalan, Bus Trans Jatim telah memiliki panduan darurat akan tetapi menurut masyarakat penanganan yang dilakukan masih kurang cepat dan efektif. Penanganan Bus Trans Jatim jika mengalami mogok, tidak langsung mengirimkan bus cadangan melainkan menunggu bus selanjutnya untuk mengakomodir penumpang yang terlantar. Hal ini dapat mengakibatkan *over capacity* jika bus Trans Jatim yang selanjutnya penuh.

Pramujasa Trans Jatim dan pengemudi telah diberikan pelatihan sebelum Trans Jatim mulai beroperasi. Sebelum memberikan pelayanan pegawai dipastikan memahami SOP operasional dan memiliki integritas dalam etika profesional melalui sesi pelatihan sebelum memulai bekerja. Akan tetapi, pelatihan ini tidak disertai dengan pelatihan pertolongan pertama pada kecelakaan, padahal di dalam Trans Jatim telah disediakan kotak P3K. Jika terjadi kondisi darurat, misalnya penumpang pingsan di dalam bus, maka sesuai prosedur pramujasa diwajibkan melaporkan ke koordinator layanan untuk ditindaklanjuti. Kemudian koordinator layanan akan memberikan intruksi penanganan dengan mempertimbangkan situasi, kondisi, dan domisili. Operasional Bus Trans Jatim tidak boleh berhenti sewaktu-waktu. Hal ini bertujuan agar tidak terjadi ketidakteraturan dalam operasional. Bus Trans Jatim harus berhenti di halte yang telah ditentukan. Menurut masyarakat prosedur tindakan darurat jika ada penumpang yang mengalami kondisi darurat tidak efektif karena jika jarak halte berikutnya terlalu jauh maka dapat membahayakan. Selain itu, lambatnya respon koordinator layanan terlambat juga menjadi faktor yang harus dipertimbangkan. Untuk mengantisipasi hal ini sebaiknya pegawai diberikan pelatihan P3K.

Pelayanan Bus Trans Jatim sebagai moda transporatasi publik harus memenuhi aspek aksestabilitas atau keterjangkauan. Pelayanan yang diberikan tidak diskriminatif dan adil mengikuti nilai-nilai norma dan etika. Semua lapisan masyarakat dapat menggunakan layanan Bus Trans Jatim yang artinya memenuhi nilai kesetaraan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Pelayanan yang diberikan kepada seluruh pengguna Bus Trans Jatim sesuai dengan asas kesamaan hak dan kewajiban. Dalam aspek aksestabilitas informasi, pelayanan Bus Trans Jatim juga memberikan informasi secara jelas dan akurat melalui media sosial instagram, aplikasi dan layanan *customer service* di aplikasi WhatsApp. Unsur ketanggapan ditunjukkan dengan penginformasian perubahan jadwal, rute, ketertinggalan barang, hingga promo secara *update* dan transparan. Trans Jatim menerima kritik dan saran dari pengguna secara terbuka. CS memberikan respon yang cepat terhadap setiap keluhan atau saran yang diterima. Sayangnya, hal ini tidak diimbangi dengan uji validitas informasi sehingga dapat mengakibatkan kesalahpahaman internal. Pelayanan Bus Trans Jatim mememiliki mutu untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan sesuai dengan slogan CETTAR yang merupakan akronim dari Cepat, Efektif, Tanggap, Transparan, Aman, dan Responsif yang tertulis di seragam pegawai. Pelayanan Bus Trans Jatim berusaha mewujudkan pelayanan publik yang sesuai dengan standar kualitas agar dapat memenuhi kepuasan masyarakat. Hasil survei kepuasan masyarakat terhadap pelayanan bus Trans Jatim yaitu berhasil memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat terhadap pelayanan transportasi publik.

2. *Outcome* (manfaat)

Mark Moore menjelaskan dalam teori trilogi strategi, indikator manfaat (*outcomes*) dalam nilai publik harus sesuai dengan kepentingan publik dan bukan mencari keuntungan

(*profit*) sehingga terjadi ambiguitas. Menggantikan Trans Sidoarjo, Trans Jatim mengupayakan pelayanan yang prima dan lebih baik bagi masyarakat. Dalam setiap bus terdapat seorang pramujasa dan seorang pengemudi yang bertugas mengatur dan memberikan layanan kepada masyarakat. Tarif dasar bus Trans Jatim tidak dipengaruhi oleh jarak tempuh. Artinya, dengan jarak tempuh terjauh ataupun terdekat sebesar Rp5.000 untuk masyarakat umum sementara untuk pelajar dan santri sebesar Rp2.500. Berbeda dengan pendahulunya, Trans Jatim menawarkan metode pembayaran secara tunai maupun non tunai (*cashless*). Pembayaran tunai dapat dilakukan secara langsung dan saat berada dalam bus. Trans Jatim juga menghadirkan kemudahan pembayaran dan pemesanan tiket dengan mengakses layanan secara digital melalui aplikasi yang dinamakan TransJatim Ajaib. Ajaib merupakan singkatan dari Aplikasi Jatim Informasi Bus. Aplikasi ini dapat diunduh di PlayStore dan AppStore. Aplikasi ini telah terintegrasi dengan AstraPay sehingga mempermudah pengguna untuk melakukan pemesanan dan pembayaran tiket. Dalam aplikasi TransJatim Ajaib terdapat beragam fitur seperti informasi posisi bus, informasi halte, riwayat pemesanan tiket, uang elektronik di AstraPay, infografis rute Trans Jatim, dan augmented reality (AR). Keuntungan lain dari penggunaan aplikasi ialah pengguna mendapatkan penawaran promo-promo menarik seperti *cashback* 100% untuk pengguna baru dalam periode waktu tertentu. Bus Trans Jatim dalam memberikan pelayanan dan pelaksanaan operasional mengacu pada prinsip-prinsip penciptaan nilai publik. Pelayanan Trans Jatim senantiasa mengupayakan peningkatan fasilitas, sistem, dan kualitas pelayanan yang dilakukan secara berkala dan berkelanjutan. Menurut masyarakat inovasi pelayanan yang dilakukan oleh Trans Jatim efektif dan efisien sehingga menarik minat calon penumpang.

Pada awal penerapan Trans Jatim menggunakan sistem 6 RIT (*retrograde inversion transposed*) dan memberlakukan bebas tarif bagi penumpang, akan tetapi hal ini tidak dapat menarik minat masyarakat secara optimal sehingga bus Trans Jatim yang beroperasi terlihat kosong terutama di jam non sibuk. Ketika kebijakan publik berisi nilai-nilai yang bertentangan dengan nilai-nilai hidup dalam masyarakat, maka kebijakan publik tersebut akan mendapat resistensi ketika diimplementasikan. Oleh karena itu penyesuaian diperlukan oleh setiap kebijakan yang diberlakukan tidak terkecuali pelayanan Trans Jatim. Sistem 6 RIT mengakibatkan pengemudi Trans Jatim tidak mendapatkan jeda waktu istirahat yang mencukupi. Setelah melakukan pertimbangan berdasarkan beberapa aspek seperti keamanan, keselamatan, serta minat masyarakat, Trans Jatim dengan sistem 6 RIT diubah menjadi 4 RIT.

Jika ditinjau berdasarkan perspektif ekonomis, kehadiran transportasi umum tidak menghasilkan keuntungan dan tidak berorientasi pada profit. Pemborosan yang disebabkan oleh murahnya harga tiket, berbanding terbalik dengan perspektif secara sosial masyarakat. Trans Jatim memberikan dampak yang besar, mulai dari mengubah perilaku atau kebiasaan masyarakat agar menggunakan transportasi umum, hemat energi, yang juga berpengaruh terhadap proses keberlanjutan ramah lingkungan. Jika harga bis regular dari Terminal Purabaya ke Terminal Bunder memerlukan biaya Rp. 20.000 maka dengan menggunakan Bus Trans Jatim hanya Rp.5.000 untuk masyarakat umum. Selain itu, bus regular tidak mengenakan tarif khusus pelajar atau santri. Operasional Bus Trans Jatim merupakan upaya untuk mengurangi kemacetan, menekan angka kecelakaan lalu lintas dan memberikan kemudahan mobilitas melalui transportasi publik yang berkelanjutan yang tujuannya untuk menjaga stabilitas dan ketertiban kondisi sosial ekonomi di Jawa Timur. Bekerjasama dengan DAMRI orientasi dari operasional Bus Trans Jatim bukan keuntungan (*profit*) oleh karena itu konsep yang digunakan yakni *Buy The Service* (BTS). Jika sebelumnya pemerintah menyediakan layanan transportasi publik dengan model Bus Rapid Transit (BRT), yakni subsidi setiap penumpang maka dalam model BTS subsidi yang diberikan berdasarkan hitungan kilometer sehingga biaya perjalanan jauh

ataupun dekat yang dikenakan tidak fluktuatif atau sama rata. Hal ini menciptakan citra positif dalam masyarakat bahwa transportasi publik memiliki manfaat ekonomis.

3. *Trust* (kepercayaan)

Dalam teori trilogi strategi Mark Moore, indikator kepercayaan (*trust*) menjadi satu tolak ukur nilai publik. Pembentukan setiap organisasi pelayanan publik bertujuan untuk memenuhi kebutuhan publik, menjaga dan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah melalui partisipasi dan keterlibatan yang lebih nyata. Pemborosan anggaran yang terjadi akibat ketidakberhasilan sebuah kebijakan atau program dapat memengaruhi kepercayaan masyarakat. Sebelumnya Trans Sidoarjo tidak terlalu menarik minat masyarakat kemudian karena terjadi pandemi akhirnya diberhentikan total. Operasional Trans Jatim diharapkan lebih baik dan dapat menarik minat dengan berbagai inovasi pelayanan yang telah dilakukan. Walaupun masih tergolong baru, Trans Jatim mampu memperbarui citra transportasi publik yang berlaku di wilayah Surabaya Raya. Pertumbuhan jumlah penumpang Trans Jatim membuktikan bahwa minat masyarakat terhadap Trans Jatim semakin membaik. Pengoperasian Tran Jatim saat ini mendapat dukungan positif dari masyarakat. Masyarakat berharap agar Trans Jatim melakukan penambahan armada sebab saat ini kondisi Trans Jatim seringkali melebihi kapasitas. Masyarakat juga berharap agar rencana penambahan koridor-koridor Trans Jatim dapat segera teralisasikan. Kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dapat diukur berdasarkan perkembangan minat masyarakat. Pelayanan Bus Trans Jatim dapat menarik minat masyarakat untuk beralih ke transportasi umum. Hal ini terbukti dengan data pencapaian Bus Trans Jatim sejak diresmikan hingga saat ini cenderung mengalami kenaikan. Jumlah armada yang terbatas tidak sebanding dengan jumlah pengguna yang mengakibatkan Trans Jatim sering mengalami *over capacity*. Terutama akhir pekan dan jam pulang kantor.

Penerapan layanan Bus Trans Jatim mendapat dukungan dari Komisi D DPRD sebab hal ini dapat menjadi salah satu alternatif dari penekanan angka penggunaan kendaraan pribadi sehingga mengurangi kepadatan lalu lintas, memberikan kemudahan mobilitas, dan tergolong investasi jangka panjang. Kolaborasi antar stakeholder dalam penerapan Trans Jatim membuktikan bahwa Trans Jatim mendapat kepercayaan baik dari legislatif, eksekutif, dan masyarakat. Masing-masing stakeholder memiliki tugas dan kapasitas masing-masing. Pemerintah Provinsi yang diwakili oleh Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Timur selaku perencanaan program, yang kemudian disetujui oleh komisi D DPRD dan dijalankan oleh Perum DAMRI yang didukung oleh Bank Jatim. Dalam hal inovasi pembayaran melalui digital, media contohnya seperti JTV, radio SS (Suara Surabaya) dan media-media lain baik cetak maupun online melakukan publikasi mengenai layanan transportasi Trans Jatim agar dapat meningkatkan animo masyarakat. Selain itu, civitas akademika seperti mahasiswa memberikan kontribusi pemikiran dan langkah-langkah strategis melalui penelitian yang dilakukan, komunitas contohnya seperti BEM Universitas Semen Indonesia memberikan dukungan melalui video pendek yang bertujuan untuk memberikan sosialisasi dan mengajak masyarakat agar beralih ke transportasi umum. Dapat disimpulkan bahwa kolaborasi yang terjadi dalam operasional pelayanan Bus Trans Jatim yakni strategi kolaborasi pentahelix. Strategi kolaborasi pentahelix tidak hanya dapat diimplementasikan terhadap pengembangan pariwisata tetapi juga dapat diterapkan dalam program atau kebijakan lain seperti pelayanan Trans Jatim. Komunikasi dan kolaborasi dalam operasional Trans Jatim terjadi secara vertikal dan horizontal. Pemerintah Provinsi bekerjasama dengan Pemerintah Kabupaten/Kota, Dinas Perhubungan bekerjasama dengan Dinas Kominfo dalam hal publisitas.

5.3 Penutup

5.3.1 Rangkuman

Teori *Public Choice* dalam administrasi negara memberikan pendekatan analitis untuk memahami perilaku individu dan kelompok dalam pengambilan keputusan publik. Teori ini menekankan bahwa individu, termasuk pejabat pemerintah dan masyarakat, sering bertindak untuk keuntungan pribadi, menjadikan mereka sebagai aktor rasional yang mempertimbangkan kepentingan mereka dalam pembuatan kebijakan. Diperkenalkan oleh James Buchanan pada tahun 1950-an, teori ini menghubungkan ekonomi dengan politik, menjelaskan bagaimana keputusan pemerintah diambil untuk memenuhi kepentingan masyarakat.

Didik J. Rahbini menyoroti bahwa kebijakan publik berlandaskan pada prinsip pertukaran rasional, di mana politisi berperan sebagai produsen dan pemilih sebagai konsumen komoditas publik. Teori ini juga mengintegrasikan elemen psikologis dan sosiologis untuk memperdalam pemahaman tentang motivasi aktor dalam pemerintahan. Pendekatan ini mendukung reformasi institusi dengan menekankan pentingnya pertukaran sukarela dan desentralisasi kekuasaan.

Meskipun kritik menyebutkan bahwa teori ini terlalu menyederhanakan kompleksitas politik dan sosial, Teori *Public Choice* tetap relevan untuk memahami dinamika administrasi publik di berbagai tingkat. Dengan menghapus batasan antara ekonomi dan politik, teori ini menawarkan perspektif baru yang berguna bagi pembuat kebijakan dan penelitian akademis. Contoh penerapan teori ini, seperti dalam regulasi sumber daya, menunjukkan perlunya lembaga di luar pasar untuk mengelola kepentingan publik secara efektif.

5.3.2 Evaluasi

1. Jelaskan bagaimana teori *public choice* dapat digunakan untuk menganalisis pengambilan keputusan dalam administrasi publik. Sertakan contoh konkret untuk mendukung penjelasan Anda.
2. Analisislah peran politisi dalam penyaluran bantuan sosial selama Covid-19 berdasarkan teori *public choice*!
3. Analisislah dampak dari perilaku aktor pengambil keputusan terhadap efisiensi dan keadilan dalam pelayanan publik! Sertakan contoh konkret untuk mendukung penjelasan Anda.
4. Pembangunan proyek Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Mandalika mendapatkan banyak protes dari warga lokal. Masyarakat sekitar Pantai Mandalika kehilangan ruang hidup dan akses ke pantai, namun tidak mendapat ganti pekerjaan. Lahan masyarakat adat dan petani tergusur, tanpa ganti rugi yang adil. Identifikasi motivasi ekonomi dan politik yang mempengaruhi keputusan pemerintah pusat dan daerah menurut teori *public choice*!
5. Analisislah kebijakan pelarangan impor pakaian bekas. Siapa saja yang mungkin mempengaruhi kebijakan tersebut?

5.3.3 Daftar Pustaka

- Akbar, Mohammad. (2015). Penerapan Prinsip-Prinsip *New Management* Dan *Governance* Dalam Reformasi Administrasi. *Reformasi*, 5(No.2), 1–17.
- Anshori, Isa. (2017). Perilaku Memilih Lembaga Pendidikan: Prespektif Teori *Rational Choice* dan *Bounded Rational*. Prosiding Seminar Nasional Pendidikan: Tema Desain

- Pembelajaran di Era ASEAN Economic Community (AEC) untuk Pendidikan Indonesia Berkemajuan. Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan Universitas Muhammadiyah Sidoarjo. ISBN 978-602-70216-2-4
- Hamel, V. A. (2015). Retrospeksi Ekonomi-Politik Kebijakan Pemberantasan Kemiskinan di Pedesaan. JKAP (Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik), 3(2), 11-26.
- Haryono, Nanang. (2012). Jejaring Untuk Membangun Kolaborasi Sektor Publik. Jurnal Administrasi Publik, Universitas Airlangga, Surabaya.
- Jati, W. R. (2011). Inovasi pelayanan publik setengah hati: studi pelayanan publik SAMSAT kota yogyakarta. JURNAL ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK, 15, 68–78. <https://doi.org/10.22146/jsp.10926>
- Kurniawan, T. (2007). Pergeseran Paradigma Administrasi Publik. Jurnal Ilmu Administrasi Negara, 7(23), 1–23.
- Maani, Dt. Karjuni. (2013). Pergulatan Antara Ekonomi dan Politik dalam Perspektif *Public Choice*. TINGKAP, Vol. IX, No. 2, hlm. 156.
- Moore, M.H. (1995). *Creating Public Value : Strategic Management In Government*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.
- Puspasari, A. (1929). Perencanaan Partisipatif dalam Pembangunan Daerah. *Archiv Für Experimentelle Pathologie Und Pharmakologie*, 141(5–6), 307–328. <https://doi.org/10.1007/BF02002689>
- Rachbini, D. J. (2002). *Economics-Politics Paradigm and the Public Choice Theory*.
- Rahman, A., Setya, N., Gusniarda, G., Gloria, Z., Athala, T., Widia, D., ... & Firda, A. (2023). IMPLEMENTASI MASTER STRATEGI DALAM MENCIPTAKAN NILAI PUBLIK PADA UMKM WARUNG SHAKTI. *JMAN Jurnal Mahasiswa Ilmu Administrasi Negara*, 7(2), 26-36.
- Siregar, S.R., Wardaya, W., and Tas'an, D. (2017). Implementasi Kebijakan Transportasi Publik Dalam Mengatasi Kemacetan Dan Kepadatan Lalu Lintas Di Medan. *J. Manaj. Transp. Logistik*, vol. 4, no. 2, p. 147.
- Sucahyo, I. (2019). Paradigma New Public Management sebagai Pendekatan Pemerintahan Jokowi dalam Menangani Masalah BBM melalui Pertamina. PUBLICIO: Jurnal Ilmiah Politik, Kebijakan, Dan Sosial, 1(1), 17–22. <https://ejournal.upm.ac.id/index.php/public/article/view/316>

BAB 6

NETWORKING

6.1 Pendahuluan

6.1.1 Deskripsi Singkat

Teori jaringan masih tergolong baru dan belum berkembang sepenuhnya. Menurut Burt dalam Ritzer (2014), saat ini terdapat semacam kumpulan beragam pendekatan yang bisa diklasifikasikan sebagai analisis jaringan. Meski demikian, metode ini sedang mengalami kemajuan. Hal ini terlihat dari sejumlah artikel dan buku yang diterbitkan dengan pendekatan jaringan, serta sebuah jurnal (social network) yang menerbitkan karya para ahli teori jaringan. Salah satu fitur utama dari teori jaringan adalah penekanan pada struktur dari tingkat mikro hingga makro. Ini berarti bahwa dalam konteks teori jaringan, aktor dapat berupa individu, tetapi juga termasuk kelompok, perusahaan, dan masyarakat. Hubungan dapat terjalin di tingkat struktur sosial yang luas maupun di tingkat yang lebih kecil. Hubungan ini didasarkan pada konsep bahwa setiap aktor (baik individu maupun kolektif) memiliki akses yang berbeda terhadap sumber daya berharga (seperti kekayaan, kekuasaan, atau informasi). Sebagai akibatnya, sistem yang terorganisasi cenderung memiliki stratifikasi, di mana beberapa komponen bergantung pada yang lainnya.

Wellman dalam Ritzer (2014) menyatakan bahwa teori jaringan berlandaskan pada sejumlah prinsip yang saling terkait. Prinsip-prinsip tersebut meliputi: Pertama, hubungan antara aktor umumnya bersifat simetris, baik dalam jumlah maupun intensitas. Para aktor saling memberikan sesuatu yang berbeda dan melakukannya dengan tingkat intensitas yang bervariasi. Kedua, hubungan antar individu perlu dianalisis dalam konteks struktur jaringan yang lebih luas. Ketiga, ikatan sosial yang terstruktur menciptakan jenis jaringan yang tidak acak. Di satu sisi, jaringan bersifat transitif: jika terdapat hubungan antara A dan B serta C, maka ada kemungkinan hubungan juga ada antara A dan C. Di sisi lain, terdapat batasan pada seberapa banyak hubungan yang dapat terbentuk dan seberapa kuat ikatan yang ada. Konsekuensinya adalah kemungkinan terbentuknya kelompok jaringan dengan batasan tertentu, yang terpisah satu sama lain. Keempat, keberadaan kelompok jaringan menyebabkan terbentuknya hubungan antar kelompok jaringan dan antar individu. Kelima, terdapat hubungan asimetris antara elemen-elemen dalam sebuah sistem jaringan yang mengakibatkan distribusi sumber daya terbatas menjadi tidak merata. Keenam, sebagai prinsip terakhir, distribusi yang tidak seimbang dari sumber daya terbatasi tersebut berlangsung dalam konteks kerja sama. Sementara itu, kelompok lain bersaing untuk memperebutkan sumber daya tersebut. Oleh karena itu, teori jaringan memiliki sifat dinamis di mana struktur sistem akan beradaptasi seiring dengan perubahan pola koalisi dan konflik.

Dalam era kompleksitas dan ketidakpastian yang semakin meningkat, konsep networking atau jaringan telah menjadi elemen penting dalam teori administrasi publik. Bab ini akan membahas bagaimana jaringan pemerintahan berfungsi sebagai alat kolaborasi yang efektif untuk mengatasi tantangan kebijakan dan pelayanan publik. Jaringan ini melibatkan interaksi dinamis antara berbagai aktor, termasuk pemerintah, organisasi non-pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil, yang saling bergantung untuk mencapai tujuan bersama. Di sini, kita akan mengeksplorasi berbagai tipe jaringan, seperti jaringan formal dan informal. Selain itu, bab ini akan mengkaji peran penting analisis aktor, proses, dan institusi dalam memahami dinamika jaringan pemerintahan. Dengan memahami struktur dan fungsi jaringan, kita dapat lebih baik mengevaluasi efektivitas kebijakan dan meningkatkan legitimasi demokratis dalam proses

pemerintahan. Melalui pembahasan ini, diharapkan pembaca dapat mengapresiasi kompleksitas jaringan dalam administrasi publik serta pentingnya kolaborasi antar aktor untuk menciptakan solusi yang inovatif dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

6.1.2 Kompetensi Dasar

Mendeskripsikan *networking*

6.1.3 Indikator

1. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Konsep *Networking* (Jaringan)
2. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Interaksi Aktor dalam *Governance Network*
3. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Para Aktor dalam Jaringan
4. Mahasiswa mampu menganalisis Tata Kelola Berbasis Stakeholder dalam Penanganan Korban Kekerasan Terhadap Perempuan dan Anak di Jawa Timur

6.2 Pembahasan

6.2.1 Konsep *Networking* (Jaringan)

Istilah jaringan dalam konteks ilmu sosial pertama kali diperkenalkan pada tahun 1940-an dan 1950-an untuk mengeksplorasi serta menggambarkan hubungan saling ketergantungan antar individu (Bolt; Frakenburg dalam Parsons, 2001). Dalam kerangka paradigma teori jaringan sebagai metode analisis, penting untuk memahami tingkatan unit analisis. Apabila ditinjau dari sifatnya, jaringan dapat dibagi menjadi dua kategori. Jaringan formal berkaitan dengan interaksi antar organisasi yang terbentuk melalui kesepakatan resmi seperti aliansi strategis, kerjasama antar organisasi, asosiasi bisnis, dan konsorsium. Sementara itu, jaringan informal lebih berfokus pada interaksi yang bersumber dari hubungan sosial di luar kesepakatan resmi (Moretti, 2017).

Provan dan Kennis (2007) menggambarkan jaringan sebagai sekumpulan tiga atau lebih entitas otonom yang berkolaborasi untuk mencapai tujuan masing-masing serta tujuan kolektif. Beberapa pakar menunjukkan bahwa kombinasi konsep jaringan dan tata kelola sangat erat kaitannya. Tata kelola berada dalam jaringan antara aktor publik dan swasta, dan interaksi di antara kelompok-kelompok ini menjadikan pengelolaannya kompleks, sehingga diperlukan bimbingan dan strategi pengelolaan. Tujuan utamanya adalah memahami proses interaksi yang rumit di dalam jaringan yang melibatkan aktor publik, swasta, individu, kelompok, organisasi, dan kelompok-kelompok dari organisasi (Sørensen dan Torfing, 2007 dalam Klijn dan Koppenjan, 2016). Jaringan tata kelola didefinisikan sebagai metode atau strategi untuk mengarahkan aktor-aktor agar dapat memengaruhi proses interaksi guna mencapai hasil berupa solusi, kebijakan, atau layanan (Klijn & Koppenjan, 2016). Penelitian ini menerapkan pendekatan dalam pelaksanaan Jaringan Tata Kelola.

Assens dan Courie (2016) menyatakan bahwa inti dari jaringan tata kelola adalah proses pengambilan keputusan dan distribusi tanggung jawab, dengan tujuan mencari cara yang paling efektif untuk mengelola kepentingan kolektif tanpa mengganggu independensi, inisiatif pribadi, dan spesifikasi dari suatu relasi. Berbagai aktor yang terlibat dalam jaringan memiliki karakteristik unik sebagai entitas, sehingga pengelolaan jaringan perlu mempertimbangkan kesesuaian kebutuhan jaringan dalam mengadaptasi bentuk tata kelola jaringan agar berfungsi secara efisien. Dalam konteks ini, Provan dan Kennis mengidentifikasi tiga tipe tata kelola jaringan yang bisa diadaptasi, yaitu:

1. *Participant/Shared Governed Network* adalah jenis tata kelola jaringan yang muncul dari inisiatif anggota, baik secara resmi maupun tidak, di mana koordinasi antar anggota terjadi tanpa adanya entitas organisasi atau salah satu anggota yang mendominasi, melainkan didasarkan pada kesetaraan partisipasi di antara semua anggota dalam pengelolaan.
2. *Lead Organization Governed Network* adalah jenis tata kelola jaringan di mana salah satu anggota ditetapkan sebagai pemimpin. Proses pengambilan keputusan diatur oleh anggota yang menjalankan peran kepemimpinan. Pemilihan pemimpin dapat dilakukan melalui keputusan anggota atau berdasarkan peraturan yang telah ditetapkan.
3. *Network Administrative Organization (NAO)* adalah badan atau entitas yang dibentuk secara terpisah dengan tujuan untuk bertindak sebagai perantara dan pengatur kegiatan di antara anggota jaringan. NAO dapat berupa individu maupun organisasi.

Ketiga jenis tata kelola jaringan tersebut memiliki ciri khas tersendiri, serta kelebihan dalam menghadapi berbagai tantangan yang muncul dalam *Network Governance*. Jaringan kepemerintahan (*Network Governance*) merupakan hubungan saling bergantung antara para pelaku yang memiliki otonomi di sektor publik, swasta, dan sosial, yang berkolaborasi untuk mencapai tujuan dari organisasi jaringan. Jaringan adalah alat yang menghubungkan berbagai aktor untuk bekerja sama dan berinteraksi dengan tujuan bersama (Klijn & Koppenjan (2016).

Teori pemerintahan jaringan dibangun dari tradisi ilmu politik, ilmu organisasi, dan administrasi publik yang menjelaskan bagaimana pola interdependensi dalam jaringan digunakan dalam konsep pemerintahan jaringan. Jones (dalam Koliba et al, 2010) menyatakan bahwa banyak ilmuwan telah memberikan definisi tentang jaringan pemerintahan dengan istilah yang bervariasi dan pemahaman yang tidak utuh, seperti yang ditunjukkan dalam tabel di bawah ini:

Tabel 6.1
Perbedaan Istilah dan Definisi Jaringan Pemerintahan

Ilmuwan	Istilah	Defenisi Jaringan Pemerintahan
Alter & Hage	Jaringan interorganisasional	Kelompok organisasi yang tak terbatas atau dibatasi, yang menurut definisinya adalah kolektif nonhierarkis dari unit yang terpisah secara hukum.
Dubini & Aldrich	Jaringan	Pola hubungan antara Individu, kelompok, dan organisasi.
Kreiner & Schultz	Jaringan	Kolaborasi Interorganisasional informal.
Larson	Bentuk Jaringan Organisasi	Pertukaran berulang jangka panjang yang menciptakan saling ketergantungan bertumpu pada terjeratnya kewajiban, harapan, reputasi, dan kepentingan

		bersama.
Liebeskind, Oliver, Zucker, & Brewer	Jaringan Sosial	Kolektifitas individu di antaranya pertukaran berlangsung yang didukung hanya oleh norma-norma perilaku yang dapat dipercaya
Miles & Snow	Jaringan Organisasi	Kelompok perusahaan atau unit khusus dikoordinasikan oleh mekanisme pasar
Powell	Bentuk dari jaringan Organisasi	Pola pertukaran lateral atau horizontal, arus sumber daya independen, jalur komunikasi timbal balik

Sumber: Jone (dalam Klijn & Koppenjan, 2016)

Teori mengenai jaringan pemerintahan berasal dari berbagai disiplin ilmu seperti politik, organisasi, dan administrasi publik, yang menjelaskan tentang penggunaan konsep jaringan dan saling ketergantungan dalam konteks pemerintahan (Klijn & Koppenjan, 2016). Selanjutnya, ada beberapa aspek yang harus dianalisis dalam kerangka analisis jaringan pemerintahan. Menurut Klijn & Koppenjan (2016) dalam penelitiannya tentang kepercayaan dalam jaringan pemerintahan, hal ini menghasilkan pemahaman mengenai efektivitas kinerja jaringan serta manajemen jaringan, yang dijelaskan sebagai berikut:

1. Analisis Aktor

Untuk memahami aktor, langkah awal yang harus diambil adalah mengidentifikasi siapa yang paling berpengaruh dalam kelompok, bagaimana mereka melihat isu, dan posisi mereka dalam konteks masalah tersebut. Berikut adalah beberapa langkah yang digunakan untuk menganalisis fungsi aktor berdasarkan Klijn & Koppenjan (2016):

a. Identifikasi sektor yang relevan

Dalam mengenali atau mengevaluasi para pelaku, termasuk subjek, pertanyaan kebijakan, proses, atau jaringan yang bertujuan untuk memahami kebijakan dan layanan. Ini memerlukan peninjauan untuk memahami harapan para pelaku. Peninjauan ini harus dilakukan dengan menentukan para pelaku yang terlibat atau mereka yang memiliki peran utama dalam kegiatan tersebut (Klijn & Koppenjan, 2016).

b. Rekonstruksi persepsi aktor (pelaku)

Pada tahap kedua yang paling penting adalah membangun pandangan dalam sistem pemerintahan, di antaranya; mengidentifikasi isu persepsi, lalu melakukan perbandingan terhadap pandangan tersebut.

c. Jenis sumber daya

Untuk melakukan analisis terhadap aspek ini, perlu membedakan jenis-jenis sumber daya yang terdiri dari; sumber daya keuangan, hasil yang diperoleh (solusi kebijakan, dan layanan), keahlian, informasi, serta legitimasi yang bisa mendukung solusi tertentu yang didasarkan pada metode tertentu yang diterapkan untuk menyelesaikan persoalan.

d. Tingkat ketergantungan

Pada level ini yang perlu diperhatikan adalah; kegunaan sumber daya dan sumber lain yang mendukung (*substitutability*). Penjelasan ini menguraikan tentang keterkaitan suatu kelompok dengan kelompok lainnya.

e. Tentukan ketergantungan sumber daya seorang aktor

Untuk mengetahui hal ini, diperlukan ketelitian dalam memperhatikan individu dalam kelompok yang menunjukkan perilaku tertentu yang sangat penting dalam menentukan tujuan yang ingin dicapai.

f. Siapa yang merekomendasikan aktor

Untuk mengetahui aktor, tidak hanya faktor sumber daya yang berperan, tetapi juga sejauh mana minat aktor terhadap isu atau solusi serta keinginan untuk memanfaatkan sumber daya. Niat untuk mengidentifikasi seorang aktor seharusnya disesuaikan dengan kejelasan mengenai masalah dan solusi yang ditawarkan oleh aktor tersebut. Hal ini penting untuk menilai apakah aktor dapat menangani isu yang berhubungan dengan pengeluaran dan keuntungan.

g. Kesimpulan Dinamika dalam Analisis

Peran individu dan interdependensi bisa berubah saat pelaksanaan aktivitas berlangsung. Ini harus diperhatikan dengan serius karena perubahan dalam merumuskan masalah atau kebijakan dan layanan akan berdampak pada seberapa jauh individu menetapkan sasaran yang diinginkan. Jika alternatif solusi muncul dari individu lain yang memiliki sumber daya tertentu, ini menunjukkan pentingnya kelompok untuk membangun koneksi dalam badan pemerintahan. Dinamika yang ada dalam analisis menunjukkan bagaimana jaringan pemerintahan beroperasi dengan menerapkan prinsip manajemen jaringan melalui berbagai mekanisme koordinasi dan peran individu dalam jaringan pemerintahan, yang dipengaruhi oleh perubahan kepercayaan yang relatif tidak stabil, sehingga berdampak pada efektivitas jaringan pemerintahan.

2. Analisis proses

Analisis strategis dalam sebuah permainan dapat dilaksanakan melalui empat langkah analisis (Klijn dan Koppenjan, 2016). Pertama, menentukan lokasi pertemuan para pelaku dan menerapkan strategi yang telah direncanakan; kedua, menganalisis cara mereka berinteraksi; ketiga, mengevaluasi interaksi yang berlangsung; dan keempat, mengenali serta menilai strategi pengelolaan jaringan.

3. Analisis Institusi

Berdasarkan tradisi dalam studi jaringan pemerintahan, analisis jaringan bertujuan untuk menyelidiki pola hubungan di antara berbagai aktor (Aldrich dan Whetten, 1981; Scott, 1991). Dalam konteks interaksi antar aktor, biasanya dilakukan pemetaan untuk menunjukkan bagaimana keputusan dan isu-isu divisualisasikan (Lauman dan Knocke, 1987). Dalam analisis institusional ini terdapat tiga (3) tahap yang diterapkan, yaitu:

- a. Menemukan pola keterlibatan antara aktor.
- b. Mengkaji pandangan dan keyakinan.
- c. Menentukan peraturan yang ada dalam jaringan.

Untuk mengevaluasi pengelompokan tipe jaringan dari berbagai penelitian yang telah dilakukan, Klijn & Koppenjan (2016) dan Berry (2004) mengidentifikasi tiga jenis pendekatan penelitian yang memiliki perhatian yang berbeda dalam menganalisis jaringan sebagai berikut.

1. Penelitian *Policy Network* (Berakar dari Ilmu Politik)

Fokus penelitian ini adalah pada pertanyaan mengenai keterlibatan berbagai pihak dalam proses pembuatan kebijakan serta peran yang dimainkan oleh individu-individu yang memiliki kekuasaan. Penelitian ini dapat ditelusuri kembali melalui kajian-kajian yang dimulai sejak tahun 1960-an dan studi selanjutnya mengenai subsistem serta segitiga emas (Freeman, 1987; Freeman & Paris Stevens, 1987; Ripley dan Franklin, 1987), serta penelitian yang dilakukan di Inggris terkait kebijakan masyarakat jaringan pada tahun 1980-an dan 1990-an (Rhodes, 1988; Jordan, 1990). Secara umum, inti dari kajian ini lebih mendalam dalam membahas jaringan, meskipun beberapa pakar seperti Heclo (1978) memberikan penekanan pada keterkaitan yang terbuka dan perubahan dalam jaringan.

2. Peneltian Pelayanan Publik antarorganisasi dan Implementasi Kebijakan Publik.

Tradisi penelitian ini berlandaskan pada pemahaman tentang interaksi antar organisasi dan menitikberatkan pada ketergantungan terhadap sumber daya serta jaringan sebagai cara untuk memberikan layanan publik dan pelaksanaan. Pelaksanaan nyata dari layanan publik dan hasil dari kebijakan merupakan fokus utama dalam tradisi penelitian ini. Penelitian ini mengadopsi sudut pandang organisasi, dengan fokus pada pengaturan, hasil kerja, struktur organisasi, dan strategi.

3. Peneltian *Collaborative Governance* dan Hubungan Antar Pemerintahan (Intergovernmental).

Penelitian ini berlandaskan pada teori tradisi administrasi publik dan mengedepankan isu pemerintahan terkait dengan keterkaitan masalah kebijakan yang terfragmentasi dalam konteks lembaga. Tradisi penelitian ini tidak hanya memusatkan perhatian pada hubungan antar-pemerintahan dalam kebijakan publik serta pelaksanaan kebijakan, termasuk bentuk kerjasama dan tujuan manajemen jaringan yang saling bergantung, tetapi juga pada pelaksanaan jaringan yang berkaitan dengan implementasi kebijakan.

Walaupun ketiga tipe penelitian asli tentang jaringan pemerintahan memiliki asal serta tradisi penelitian yang berbeda, mereka saling mendukung satu sama lain. Umumnya, para peneliti jaringan memiliki kebebasan untuk mengadopsi beberapa elemen dari tradisi yang berbeda ini (Klijn dan Koppenjan, 2016). Blanco, Lowndes, dan Prachett (2011) mengungkapkan bahwa Governance Network merupakan upaya untuk menemukan alternatif paradigma dalam pemerintahan mengingat kompleksitas yang ada di dalam model pemerintahan tradisional (Old Public Administration) dan jaringan (Network) sebagai pilihan alternatif dalam perspektif pemerintahan.

Klijn dan Koppenjan (2012) menyatakan bahwa terdapat berbagai pendekatan yang bisa diterapkan dalam pengembangan *Governance Network*, yang diharapkan bisa menjadi fondasi untuk penelitian jaringan pemerintahan serta mendukung pelaksanaan penelitian, serta bagi pengembangan teori jaringan pemerintahan di masa depan oleh para teoritis jaringan pemerintahan. Pendekatan jaringan kepemerintahan yang meliputi:

1. Mediasi antara masyarakat dan pemerintah.
2. Hubungan perkembangan antara tantangan dan ketidakpastian dalam masyarakat saat ini.
3. Pentingnya implementasi *New Public Governance* dalam konteks kepemerintahan.

Klijn dan Koppenjan (2016) menjabarkan bahwa pendekatan dalam menangani kompleksitas jaringan merupakan isu yang paling penting karena berhubungan dengan beragamnya pandangan dan upaya untuk mempercepat hasil yang diinginkan melalui interaksi saling bergantung antara para pelaku kebijakan. Menurut Klijn dan Koppenjan, perspektif jaringan kebijakan saat ini mencakup tiga sudut pandang yaitu jaringan kebijakan, pelayanan publik dan implementasi kebijakan, serta kolaborasi dan jaringan pemerintahan. Untuk

menguraikan ketiga sudut pandang ini, kita perlu memperhatikan dasar ilmiah, fokus kajian pokok yang menjadi inti dari pemahaman jaringan kebijakan, serta aspek utama dan pertanyaan penelitian yang berkaitan dengan substansi studi dan cara merancang pertanyaan dalam penelitian. Selanjutnya, riwayat menjadi penting dalam memahami jenis penelitian yang telah dilakukan dan disiplin ilmu terkait dalam studi kebijakan. Perspektif penelitian yang telah dibahas mengenai fokus penelitian jaringan pemerintahan dijelaskan sebagai berikut:

Tabel 6.2
Tiga Perspektif Penelitian Jaringan Kepemerintahan dan Perbandingannya

	Jaringan Kebijakan	Pelayanan publik dan implementasi Kebijakan	Kepemerintahan Kolaboratif dan Jaringan Kepemerintahan
Dasar Keilmuan	Ilmu Politik	Ilmu organisasi/Teori antarorganisasi	Administrasi Publik, perencanaan kolaboratif, analisis argumentatif kebijakan
Fokus	1. Pengambilan keputusan dan pengaruhnya penyelesaian dan hubungan kekuasaan dengan isu dan agenda setting	1. Koordinasi antarorganisasi 2. Efektivitas kebijakan/pelayanan publik. 3. Kebijakan integratif/pelayanan	Penyelesaian masalah sosial dengan pengelolaan kolaborasi horisontal.
Kajian utama dan pertanyaan penelitian	1. Aktor yang mana melibatkan dalam pengambilan keputusan? 2. Bagaimana kekuasaan dan apa pengaruh dari keputusan yang dibuat?	1. Bagaimana Kompleksitas pelayanan terintegrasi dapat dikoordinasikan? 2. Bagaimana mekanisme yang efektif dan efesien (dikontrakkan atau dengan kerjasama)?	1. Bagaimana mengelola jaringan Kepemerintahan? 2. Bagaimana mengorganisasikan jaringan kepemerintahan dan mengaitkan dengan dengan institusi yang masih menggunakan model tradisional? 3. Bagaimana Memperbaiki beragam isi dan bermacam-macam nilai yang dikombinasikan untuk diputuskan?
Sejarah Perkembangan	Berawal dari penelitian bidang ilmu politik yang pluralis pada tahun 190an dan berlanjut dengan	Berawal dari teori antarorganisasi berfokus pada koordinasi	Berawal pada tahun 1970an yang mengkaji hubungan kerja antar

	penelitian pada subsistem, kebijakan masyarakat, dan jaringan kebijakan	antarorganisasi dan berlanjut dengan penelitian pelayanan publik (juga melalui sistem kontrak) dan implementasi kebijakan.	organisasi (Hanf & Scharpf 1978) dan berlanjut dengan analisis model kepemerintahan baru (New Governance) dan pengaruhnya, serta kegiatan manajemen.
Pakar	Pada tahun 1960an, pluralivisme (Dahl,1961; Truman 1964) dan elitist (Hunter,1953), subsystems (Freeman, 1965), Agenda Forming (Cobb & Elder, 1983; Baumgartner dan Jones 2009), Policy Communities (Jordan,1990; Rhodes,1998;).	Levine dan White (1961); Litwak dan Hylton (1962); Negandhi (1975); Aldrich (1979); Benson (1982); Pfeffer (1981); Milward & Provan (2000).	Scharpf (politik verlflechtung)1978); Hanf dan Scharpf (1978); Hjren dan Porter (Implementation Networks) (1981). O'Toole (1986), gage dan mandell (1990), Marin dan Mayntz (1991); Kickert et.al (1997); Agranoff dan McGuire (2001).

Sumber: Klijn & Koppenjan (2016)

6.2.2 Interaksi Aktor dalam *Governance Network*

Pendekatan Jaringan Tata Kelola menitikberatkan pada interaksi dan negosiasi untuk mengatasi permasalahan, serta taktik pemerintahan untuk menengahi perbedaan di antara para aktor dalam penyelesaian kebijakan publik, program, dan layanan masyarakat. Konsep jaringan tata kelola memahami konflik sebagai serangkaian interaksi antara berbagai aktor yang bertujuan untuk memengaruhi proses penyelesaian masalah dan penyediaan layanan publik, yang melibatkan berbagai kepentingan yang bersaing, persepsi, dan nilai-nilai (Sørensen dan Torfing 2007; Klijn dan Koppenjan 2016). Ini menunjukkan bahwa proses interaksi berlangsung di antara individu, kelompok, atau (kelompok) organisasi dari masyarakat, sektor semi-publik, dan/atau swasta yang memiliki kapasitas untuk bertindak secara mandiri dan berpartisipasi dalam interaksi. Mereka saling bergantung untuk mencapai tujuan bersama karena sumber daya (seperti uang, tenaga kerja, informasi, keterampilan, dan kekuasaan) tidak terpusat pada satu aktor saja, melainkan tersebar di antara berbagai aktor (Scharpf 1997; Mandell, 2001).

Keberhasilan jaringan dalam jaringan tata kelola diukur berdasarkan bagaimana proses interaksi antara pelaku atau aktor dapat saling menyesuaikan dan menghasilkan strategi yang mengarah pada solusi bersama yang dapat dianggap sebagai situasi win-win solution menurut permainan-teori. Solusi ini mengindikasikan perbaikan bagi semua pihak yang terlibat dibandingkan dengan kondisi sebelumnya (Susskind 1987; Fisher et al 1997; Dukes 2004; van Bueren et al 2003; Klijn & Koppenjan, 2016). *Governance networks* di konseptualisasikan dalam berbagai cara yaitu:

- a. Jaringan diidentifikasi oleh isu-isu kebijakan yang rumit yang tidak dapat diatasi oleh satu individu saja, melainkan memerlukan kolaborasi dari berbagai pihak (Mandell 2001; Agranoff dan McGuire 2003; Koppenjan dan Klijn 2004; Klijn & Koppenjan, 2016).
- b. Jaringan memiliki tingkat saling ketergantungan yang cukup tinggi di antara para pelaku karena sumber daya yang diperlukan untuk mengatasi masalah dimiliki oleh individu yang berbeda (Hanf dan Scharpf 1978, Klijn & Koppenjan, 2016).
- c. Ketergantungan ini menciptakan kompleksitas, strategi, dan respons yang tidak terduga dari pihak-pihak yang terlibat (Hanf dan Scharpf 1978; Gage dan Mandell 1990; Sørensen dan Torfing 2007, Klijn & Koppenjan; 2016) di mana tindakan salah satu pihak dapat memengaruhi kepentingan dan rencana pihak lainnya.
- d. Jaringan ditandai oleh interaksi yang rumit karena setiap individu bersifat otonom dan mempunyai pandangan sendiri mengenai isu, solusi, dan strategi (Hanf dan Scharpf 1978; Agranoff dan McGuire 2003; McGuire dan Agranoff 2011, Klijn & Koppenjan, 2016). Ini menyebabkan adanya perbedaan yang signifikan dalam pandangan, konflik nilai, dan kesepakatan mengenai kebijakan yang akan dilaksanakan serta layanan yang akan disediakan.

Governance network adalah suatu pendekatan untuk mencapai tujuan yang menghasilkan proses pengaturan yang tidak lagi sepenuhnya di bawah kendali pemerintah. Proses ini melibatkan negosiasi antara berbagai publik, aktor semi-publik, dan sektor swasta, yang dalam interaksi mereka menciptakan pola pengkoordinasian serta menghasilkan regulasi. Ketergantungan pada jaringan pemerintahan dalam pembangunan bukanlah suatu konsep yang baru.

Di banyak negara, melibatkan korporasi dan mitra sosial dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan adalah tradisi yang telah ada, khususnya di tingkat kebijakan nasional. Keterlibatan kelompok dan organisasi yang relevan di dalam jaringan pemerintahan berkontribusi pada penyelesaian masalah fragmentasi dalam masyarakat dan mengurangi resistensi terhadap perubahan kebijakan, sehingga menyebabkan proses pemerintahan menjadi lebih efisien. Pada saat yang sama, partisipasi beragam pemangku kepentingan dalam proses pengambilan keputusan cenderung meningkatkan legitimasi demokratis di dalam pemerintahan (Scharpf 1997; Klijn & Koppenjan, 2016).

Popularitas penelitian tentang jaringan pemerintahan berasal dari pandangan penting yang berkembang dalam teori organisasi serta teori politik (Klijn 1997; Klijn & Koppenjan 2016). Konsep organisasi sebagai sistem terbuka yang menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan (Mintzberg 1979; Klijn & Koppenjan 2016), serta pengakuan bahwa lingkungan tersebut terdiri dari organisasi lain, memperlihatkan adanya fokus pada pertukaran informasi dan sumber daya antarorganisasi, yang terjadi dalam bentuk interorganisasi yang relatif stabil (Benson 1978; Aldrich 1979; Klijn & Koppenjan 2016).

Pertama, jaringan pemerintahan melibatkan banyak aktor publik, semi-publik, dan pribadi yang saling memerlukan untuk sumber daya dan kapasitas organisasi. Dalam operasionalnya, mereka tidak diatur oleh atasan untuk berpikir atau bertindak dengan cara tertentu (Marin dan Mayntz, 1991; Klijn 2016). Agar dapat bergabung dalam jaringan pemerintahan tertentu, para aktor politik harus menunjukkan bahwa mereka terlibat dalam isu kebijakan yang sedang dibahas dan bahwa mereka dapat memberikan sumber daya serta kapasitas tertentu kepada aktor lainnya. Hubungan saling ketergantungan menunjukkan bahwa aktor dalam jaringan memiliki relasi secara horizontal dan bukan secara vertikal. Namun, hubungan horizontal ini tidak berarti bahwa semua aktor memiliki tingkat otoritas dan sumber daya yang setara (Mayntz 1993). Distribusi sumber daya baik material maupun non-material di antara para aktor dalam jaringan bersifat

sukarela, di mana aktor bisa keluar dari jaringan kapan saja. Mereka saling bergantung satu sama lain, tidak ada yang memiliki wewenang untuk secara hierarkis mengontrol orang lain, dan menggunakan kekuatan mereka dengan cara tersebut berisiko menghancurkan jaringannya.

Kedua, anggota jaringan pemerintahan saling berkomunikasi dan bernegosiasi, melakukan tawar-menawar dalam suasana musyawarah. Para aktor dalam jaringan dapat melakukan negosiasi untuk berbagi sumber daya dengan tujuan memaksimalkan hasilnya. Dalam pengembangan baik koordinasi negatif maupun positif (Scharpf 1994; Klijn & Koppenjan 2016), proses tawar-menawar ini seharusnya berada dalam konteks musyawarah yang lebih luas yang mendukung pembelajaran dan pemahaman bersama. Namun, musyawarah dalam jaringan pemerintahan jarang mencapai konsensus bulat (Klijn & Koppenjan, 2016) karena seringkali terjadi dalam konteks persaingan kekuasaan yang intens, yang cenderung menimbulkan konflik dan pertentangan sosial. Oleh karena itu, kolaborasi bersama sering kali bergantung pada konsensus kasar, di mana beberapa usulan diterima meskipun masih ada perbedaan pendapat yang terus berlanjut.

Ketiga, interaksi negosiasi di antara para aktor dalam jaringan tidak terjadi di ruang kosong institusional. Sebaliknya, ia berlangsung dalam suatu kerangka yang relatif terstruktur, yang lebih dari sekadar jumlah bagian-bagiannya, tetapi tidak sepenuhnya seragam atau terintegrasi secara utuh (March & Olsen, 1995; Scharpf, 1997). Kerangka yang terstruktur ini adalah kombinasi dari gagasan yang terus diungkapkan, konsepsi, dan regulasi. Oleh karena itu, ia memiliki aspek regulatif karena memberikan aturan, peran, dan prosedur; aspek normatif karena berisi norma, nilai, dan standar; elemen kognitif karena menghasilkan kode, konsep, dan wawasan khusus; serta aspek imajiner yang menciptakan identitas, ideologi, dan harapan yang dimiliki bersama.

Keempat, jaringan pemerintahan memiliki tingkat kemandirian karena mereka tidak merupakan bagian dari rantai komando yang bersifat hierarkis dan tidak terikat oleh hukum pasar (Scharpf, 1994). Sebaliknya, mereka berusaha untuk mengelola bidang kebijakan tertentu berdasarkan ide, sumber daya, dan interaksi dinamis mereka, sambil melaksanakan hal tersebut dalam kerangka regulatif, normatif, kognitif, dan imajiner yang sesuai dengan hasil negosiasi para aktor yang terlibat. Namun, pemerintahan jaringan tetap beroperasi dalam konteks politik dan kelembagaan tertentu yang perlu dipertimbangkan, karena keduanya baik mendukung maupun membatasi kemampuan mereka untuk melakukan pengelolaan secara mandiri.

Kelima, jaringan pemerintahan berperan dalam menciptakan tujuan publik dalam area tertentu. Tujuan publik mencerminkan visi, nilai, rencana, kebijakan, dan peraturan yang berlaku untuk dan menyasar masyarakat secara keseluruhan. Oleh karena itu, para aktor dalam jaringan terlibat dalam negosiasi politik tentang cara mengidentifikasi dan mengatasi tantangan kebijakan yang baru muncul atau memanfaatkan kesempatan yang ada. Sebuah jaringan tidak dapat dianggap sebagai jaringan pemerintahan jika tidak memberikan kontribusi kepada pencapaian tujuan publik dalam pengertian yang luas ini.

Jaringan pemerintahan berkembang pesat dalam banyak disiplin, berbasis masalah, multi-level, komparatif, dan mendorong penelitian yang interaktif. Kajian tentang lembaga politik, kekuasaan, dan pengambilan keputusan dipadukan dengan penelitian sosiologis mengenai budaya, komunikasi, dan kontrol sosial serta kajian organisasi mengenai kerangka, pembelajaran, dan pertukaran sumber daya. Berbagai pendekatan teoritis diterapkan dalam usaha untuk mengatasi permasalahan penelitian yang muncul dari studi kasus empiris mengenai tata kelola jaringan.

Saat ini, jaringan tata kelola dianggap sebagai pendekatan yang efektif untuk mengatasi masalah yang rumit, tidak pasti, serta tantangan kebijakan yang dipenuhi konflik. Pertama, diklaim bahwa jaringan tata kelola memiliki potensi besar untuk menciptakan pemerintahan

yang lebih responsif sebagai aktor yang dapat mengidentifikasi masalah kebijakan serta peluang baru dalam proses penyelesaian kebijakan (Klijn & Koppenjan, 2016; Kooiman, 2000). Kedua, jaringan tata kelola dilihat sebagai alat penting dalam mengumpulkan informasi, pengetahuan, dan evaluasi yang dapat mendukung keputusan politik yang valid. Para aktor dalam jaringan seringkali memiliki pengetahuan mendalam yang relevan untuk membuat kebijakan dan tata kelola secara umum, dan ketika semua pengetahuan dari berbagai aktor digabungkan, ini menjadi fondasi penting untuk memilih opsi yang terbaik (Kooiman, 1993; Scharpf, 1999). Ketiga, jaringan tata kelola dirasakan dapat menciptakan kerangka kerja untuk meraih konsensus, atau setidaknya, mengelola konflik di antara para pemangku kepentingan. Jaringan pemerintahan cenderung mengembangkan logika mereka sendiri yang mengatur proses negosiasi, penciptaan konsensus yang kasar, dan penyelesaian konflik yang terus-menerus (Mayntz, 1993; March dan Olsen, 1995). Akhirnya, jaringan tata kelola seharusnya mengurangi potensi resistensi dalam implementasi. Ketika aktor yang relevan dan terkena dampak terlibat dalam pengambilan keputusan, mereka akan cenderung merasa memiliki tanggung jawab bersama dan kepemilikan terhadap keputusan, sehingga mendorong mereka untuk mendukung, bukan menghalangi, proses pelaksanaannya (Sørensen dan Torfing, 2003).

Munculnya konflik di dalam jaringan tata kelola, yang dipicu oleh perbedaan budaya, sosial, dan politik antara aktor yang memiliki otonomi, menghalangi transformasi jaringan tata kelola menjadi lembaga politik yang stabil. Namun, proses pelembagaan jaringan tata kelola ini sebenarnya memfasilitasi dan membatasi interaksi, koordinasi, serta proses negosiasi di antara para aktor yang terlibat. Ini menjadi dasar untuk menerapkan teori institusional guna memahami dinamika jaringan tata kelola dengan memperhatikan hubungan timbal balik antara interaksi aktor dalam jaringan dan berbagai aturan, norma, serta prosedur yang terbentuk dalam proses beraksi. Teori institusional juga sangat penting untuk memahami fungsi dan perkembangan jaringan tata kelola, karena teori ini dapat membantu menjelaskan proses interaksi yang kompleks antara lembaga politik dan struktur yang muncul dari interaksi di dalam jaringan.

6.2.3 Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Para Aktor dalam Jaringan

Jaringan tata kelola mengusulkan lima kelompok faktor yang mempengaruhi para aktor dalam jaringan, yaitu: kognitif, sosial, kelembagaan, manajerial, dan kontekstual (Klijn dan Koppenjan, 2016).

1. Faktor Kognitif

Faktor kognitif berkaitan dengan pandangan yang berbeda atau konflik antara pihak-pihak terlibat, yang menghambat pencarian solusi yang disepakati. Dalam konteks ini, proses framing menjadi sangat krusial. Framing di sini berarti usaha individu untuk menanamkan pandangan mereka mengenai suatu isu kepada orang lain demi mempengaruhi diskusi kebijakan dan solusi yang dianggap tepat (Rein dan Schön 1993; Fischer dan Gottwies, 2012; Klijn & Koppenjan, 2016).

2. Faktor sosial

Faktor sosial berkaitan dengan ciri-ciri interaksi di mana individu bertemu dan menerapkan taktik mereka. Elemen-elemen seperti kuantitas, sifat, pendekatan masing-masing individu, kerjasama, batas waktu, dan persepsi risiko menciptakan proses dinamis tertentu yang berdampak pada kemampuan individu untuk menyesuaikan pendekatan mereka (Sabatier dan Jenkins-Smith, 1993; Ostrom, 2007, Klijn & Koppenjan, 2016).

3. Faktor Kelembagaan

Lembaga seperti organisasi pengaturan mencakup aturan, norma, nilai, dan tingkat kepercayaan yang membentuk serta membatasi tindakan aktor (Ostrom 2007, Klijn & Koppenjan, 2016). Jaringan dapat dipahami sebagai lembaga yang bersifat formal dan informal yang memperlancar hubungan antar aktor dalam pengaturan yang melibatkan banyak pihak (Blom-Hansen 1997, Klijn & Kooppenjan, 2016). Hipotesis yang berdasar pada faktor ini beranggapan bahwa, apabila jaringan dan lembaga yang mendukungnya dikembangkan dengan baik, maka aktor akan lebih mudah mencapai hasil yang diinginkan. Sebaliknya, jika lembaga yang ada lemah, atau di mana aktor dari jaringan berbeda harus bekerja sama, lembaga tersebut dapat menghambat interaksi dan penyelesaian konflik.

4. Tata Kelola

Aktor mengalami tantangan dalam mengelola benturan kepentingan, ketidakpastian, serta kendala dari lembaga. Pendekatan yang bertujuan untuk memfasilitasi, melakukan mediasi, dan menyelesaikan konflik dapat membantu mencegah dan menangani masalah serta mencapai hasil yang diinginkan (Susskind 1987). Usulan yang didasarkan pada aspek ini berpandangan bahwa keberadaan atau ketiadaan strategi pemerintahan merupakan elemen penting yang memengaruhi proses dan hasilnya (Mandell 2001; Sørensen dan Torfing 2007, Klijn & Koppenjan, 2016).

5. Peristiwa Eksternal

Proses komunikasi dan hasilnya dalam konteks banyak pihak mungkin dipengaruhi oleh perubahan atau kejadian di sekitarnya. Asumsi yang didasarkan pada faktor ini menyatakan bahwa kejadian, seperti insiden, bencana, masalah, krisis di bidang ekonomi atau politik, dan pergantian pemerintahan, bisa membantu dalam mencapai hasil dengan membangun rasa kebersamaan, menciptakan urgensi di antara para pelaku, atau, negosiasi, serta membentuk kesepakatan (Kingdon 2002, Klijn & Koppenjan, 2016).

6.2.4 Tata Kelola Berbasis Stakeholder dalam Penanganan Korban Kekerasan Terhadap Perempuan dan Anak di Jawa Timur

Permasalahan sosial dapat diatasi dengan melibatkan berbagai kelompok masyarakat sebagai pemangku kepentingan (Prem 2020). Keterlibatan kelompok untuk menemukan solusi terbaik melalui dialog guna memahami kepentingan dan harapan masing-masing pihak (Wong dkk. 2021). Melalui dialog aktif antar pemangku kepentingan, berbagai akar permasalahan dan solusi alternatif yang dapat dikembangkan dapat diidentifikasi (Yang dkk. 2022). Setiap pemangku kepentingan juga dapat memberikan ide-ide terbaik, baik jangka pendek maupun jangka panjang (Jansen & Kalas 2020). Demikian pula, pengendalian tindak kekerasan dapat dilakukan secara preventif, kuratif, maupun rehabilitatif dengan menangani korban secara lebih manusiawi (Sacchetti & Borzaga 2021). Melibatkan berbagai pemangku kepentingan merupakan pendekatan terbaik dalam menangani korban, baik sebelum maupun sesudah kekerasan terjadi (Palladino 2022). Pemerintah harus mampu mengintegrasikan semua pihak yang memiliki pandangan dan bahkan kepentingan yang berbeda (Palladino 2022). Hal ini dikarenakan kapasitas pemerintah sangat terbatas dalam menjangkau seluruh komunitas yang rentan terhadap kekerasan (McDonnell 2023). Dengan keterlibatan aktif seluruh pemangku kepentingan, pemerintah dapat menjangkau lebih luas ke seluruh komunitas (Singer-Brodowski dkk. 2020). Selain itu, pemerintah juga dapat mempertimbangkan peran teknologi yang akan digunakan

untuk mencegah potensi kekerasan terhadap perempuan dan anak dalam rumah tangga (Bansal et al. 2024).

Permasalahan kekerasan dengan faktor determinan yang kompleks menuntut identifikasi kelompok-kelompok yang dapat diandalkan dalam penanganan korban kekerasan (Jansen & Kalas 2020). Setiap kelompok memiliki fungsi dan tanggung jawab serta gagasan dan harapan yang berbeda terkait penanganan korban kekerasan, baik preventif, kuratif, maupun rehabilitatif (Bridoux & Stoelhorst 2022, Raftery dkk. 2023). Identifikasi pemangku kepentingan ini diharapkan dapat memudahkan proses penanganan korban kekerasan. Tata kelola berbasis pemangku kepentingan dalam penanganan korban kekerasan terhadap perempuan dan anak di Jawa Timur dapat diklasifikasikan berdasarkan fungsi perlindungan mereka di bidang ekonomi, hukum, pendidikan, serta penanganan masalah kesehatan dan jiwa.

Tabel 6.3

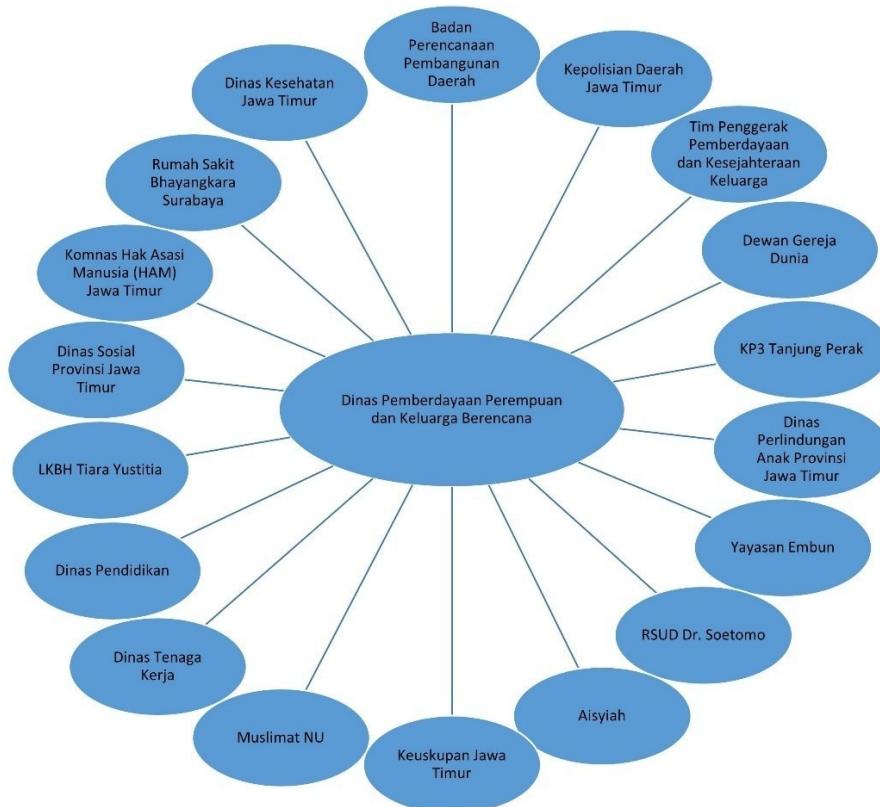
Klasifikasi Stakeholder dalam Penanganan Korban Kekerasan Terhadap Perempuan dan Anak di Jawa Timur

No.	Stakeholders	Bidang	Fungsi	Orientasi
1.	Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak	Kebijakan	Memperkuat kapasitas tata kelola bagi korban	-
2.	Asuransi Kesehatan Daerah	Ekonomi	Membantu biaya pemeliharaan	Kuratif
3.	Pusat Pelayanan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia		Memberikan informasi pekerjaan	Rehabilitatif
4.	Perusahaan Swasta		Menyediakan dana dan pekerjaan	Rehabilitatif
5.	Kejaksaan Tinggi	Hukum	Penuntutan	Rehabilitatif
6.	Pengadilan (Negeri dan Tinggi)		Memutuskan hal-hal	Rehabilitatif
7.	Polisi		Menjaga keamanan dan ketertiban, penegakan hukum, perlindungan dan pelayanan masyarakat	Preventif dan Rehabilitatif
8.	Bantuan Hukum		Memberikan bantuan hukum	Rehabilitatif
9.	Akademisi	Pendidikan	Pendidikan, Penelitian dan Layanan Promosi	Promosi
10.	Media massa		Penyebarluasan Informasi	Promosi dan Preventif
11.	Rumah Sakit dan Puskesmas	Kesehatan	Penanganan kesehatan korban	Kuratif
12.	Psikolog		Merawat kesehatan mental korban	Kuratif
13.	Lembaga Khusus untuk Perkembangan Anak	Sosial	Membantu perkembangan anak	Kuratif
14.	Lembaga Swadaya Masyarakat		Memberdayakan korban	Rehabilitatif
15.	Lembaga Penyelenggara Kesejahteraan sosial		Memberikan bantuan kepada korban	Rehabilitatif
16.	Organisasi Masyarakat		Menyediakan layanan sosial	Rehabilitatif
17.	Anak-anak Surabaya Pusat Krisis		Manajemen krisis bagi korban	Rehabilitatif
18.	Koalisi Wanita Indonesia		Membantu berintegrasi kembali ke dalam Masyarakat	Rehabilitatif

Sumber: Dinas P2T PPA Jawa Timur

Dalam menangani kasus kekerasan, UPT PPA Provinsi Jawa Timur akan memantau dan mengevaluasi kasus-kasus yang melibatkan korban yang mengalami ketidakberdayaan atau gangguan dari pihak lain. Mereka juga memberikan layanan komprehensif kepada korban melalui berbagai layanan seperti pengaduan masyarakat, pendampingan, perlindungan di rumah aman, rehabilitasi kesehatan fisik dan psikologis, serta pendampingan hukum. Selain itu, UPT PPA Provinsi Jawa Timur berharap dapat berkolaborasi dan melakukan advokasi dengan instansi terkait di kabupaten/kota untuk menanggapi kasus-kasus yang diadukan oleh korban. Kolaborasi dibangun dalam bentuk jaringan pemangku kepentingan yang mencakup elemen yang lebih luas daripada pemangku kepentingan.

Selain unsur pemerintah, terdapat pula sektor swasta dan organisasi masyarakat lainnya. Gambar 6.1 menunjukkan jaringan P2T-PPA Jawa Timur sebagai perwujudan tata kelola berbasis pemangku kepentingan dalam penanganan korban kekerasan terhadap perempuan dan anak.



Gambar 6.1: Networking Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak
(mengolah data dari Kepala Dinas P2T PPA Jawa Timur)

Gambar menunjukkan adanya peningkatan jumlah pemangku kepentingan yang terlibat dalam penanganan korban kekerasan terhadap perempuan dan anak. Peran tambahan tersebut terdapat di sektor keagamaan untuk memperkuat dimensi spiritual korban kekerasan. Pemangku kepentingan di sektor keagamaan adalah Muslimat Nahdhatul Ulama untuk agama Islam dan Keuskupan Agung Jawa Timur untuk agama Katolik. Selain agama, pemangku kepentingan lain juga terlibat dalam bidang hak asasi manusia, yang diwakili oleh Kantor Hak Asasi Manusia di Jawa Timur. Di tingkat kabupaten/kota, P2T-PPA melibatkan jejaring seperti yang dilakukan di tingkat provinsi. Dengan melibatkan masyarakat, pemerintah kabupaten/kota membentuk

lembaga layanan sesuai kebutuhan korban. Lembaga-lembaga tersebut memiliki peran yang berbeda-beda dalam menangani korban kekerasan khususnya, yaitu di bidang hukum. Studi Irawan & Puspitasari (2022) dan Yesyca dkk. (2018) menjelaskan bahwa pemerintah berperan dalam penanggulangan kekerasan terhadap ibu dan anak melalui layanan pendampingan bagi korban kekerasan, yaitu pendampingan badan hukum. Studi Haryono dkk. (2020) menunjukkan bahwa pemerintah, P2TP2A, dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak memiliki peran penting dalam membuat kebijakan untuk mengurangi kekerasan terhadap perempuan dan anak korban kekerasan. Puspitasari & Rodiyah (2022) bahwa pemangku kepentingan utama dalam pelaksanaan kebijakan untuk melindungi perempuan dan anak korban kekerasan adalah masyarakat, perempuan dan anak korban kekerasan.

Keterlibatan masyarakat dan pemerintah kabupaten/kota dalam pembentukan lembaga layanan yang sesuai dengan kebutuhan korban kekerasan menunjukkan upaya penting dalam penanganan kasus kekerasan. Lembaga-lembaga ini memiliki peran khusus dalam menangani korban kekerasan, terutama dalam aspek hukum, yaitu memberikan perlindungan dan bantuan yang dibutuhkan. Permasalahan yang sering terjadi terkait kekerasan, seperti kekerasan dalam rumah tangga (KDRT), kekerasan seksual, penelantaran anak, perceraian, dan kekerasan terhadap perempuan dan anak dari pasangan non-nikah, menekankan perlunya keterlibatan aktif masyarakat dan pemerintah kabupaten/kota dalam membangun lembaga yang dapat memberikan perlindungan dan penanganan komprehensif bagi korban. Oleh karena itu, kolaborasi antar berbagai pihak merupakan kunci untuk menangani permasalahan kekerasan secara lebih efektif. Pemangku kepentingan utama dalam penerapan kebijakan perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan adalah masyarakat dan kepemimpinan perempuan. Dari sektor hukum, terdapat kelompok masyarakat yang berperan dalam pemenuhan hak-hak korban, yang diwakili oleh Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Swasta, yaitu Tiara Yustisia dan Child Crisis Center. Sementara itu, peran pendampingan reintegrasi melibatkan Koalisi Perempuan Indonesia (KPI) Jawa Timur, dan untuk penanganan kejiwaan korban di masyarakat melibatkan lembaga swasta, yaitu Savy Amira. Jaringan pemangku kepentingan berperan dalam memperkuat kapasitas lembaga untuk mencapai tata kelola yang efektif bagi korban. Karena terbukti efektif, penanganan korban kekerasan oleh P2T-PPA dikembangkan dan diimplementasikan di beberapa kabupaten/kota. Kesukarelawanan staf P2T-PPA dan keterlibatan pemangku kepentingan dapat direplikasi mengingat setiap kabupaten/kota juga didorong oleh Kementerian P3A untuk membentuk kelompok masyarakat. Beberapa kabupaten/kota yang telah menerapkan konsep manajemen penanganan korban kekerasan terhadap perempuan dan anak adalah Kabupaten Sidoarjo, Kabupaten Tulungagung, dan Kabupaten Trenggalek. Di Kota Surabaya, dibentuk Satuan Tugas P3A di tingkat kecamatan yang berperan mendampingi korban kasus yang dilaporkan masyarakat kepada P2T-PPA.

Inovasi dalam melindungi korban kekerasan diwujudkan dalam satu aplikasi yang terhubung langsung dengan Command Center 110 dan WA melaporkan Kapolrestabes Surabaya sebagai penerima. Diharapkan dengan hadirnya Command Center 110, masyarakat akan lebih berani mengadukan kekerasan yang dialami. Untuk penanganan korban kekerasan yang lebih spesifik, diperlukan aplikasi yang mudah digunakan agar perempuan dan anak terlindungi dari potensi tindak kekerasan. Oleh karena itu, perlu melibatkan pemangku kepentingan lain yang belum tercakup dalam jaringan penanganan korban kekerasan. Pemangku kepentingan yang perlu dilibatkan adalah Dinas Komunikasi dan Informasi yang memiliki fungsi khusus untuk mendukung setiap unit kerja pemerintah melalui pengembangan dan penciptaan teknologi yang relevan bagi pelayanan publik, termasuk perawatan korban. Para pemangku kepentingan terlibat dalam penanganan kekerasan terhadap perempuan dan anak secara promotif, preventif, kuratif dan rehabilitatif. Fungsi, kegiatan dan peran masing-masing pemangku kepentingan harus

diidentifikasi sehingga tidak terjadi tumpang tindih antar pihak. Masing-masing melaksanakan tugasnya sesuai dengan kapasitas dan tanggung jawabnya. Penanganan korban kekerasan terhadap perempuan dan anak dilakukan secara transparan untuk menjamin keadilan.

6.3 Penutup

6.3.1 Rangkuman

Jaringan dalam ilmu sosial diperkenalkan pada tahun 1940-an dan 1950-an untuk menggambarkan hubungan antar individu. Jaringan ini dibagi menjadi dua kategori: formal dan informal. Jaringan formal melibatkan interaksi antar organisasi melalui kesepakatan resmi, sedangkan jaringan informal berfokus pada hubungan sosial di luar kesepakatan tersebut. Provan dan Kennis (2007) mendefinisikan jaringan sebagai kolaborasi tiga entitas atau lebih untuk mencapai tujuan bersama.

Jaringan tata kelola mencakup interaksi kompleks antara aktor publik dan swasta, yang memerlukan strategi pengelolaan untuk mencapai hasil yang diinginkan. Tiga tipe tata kelola jaringan yang diidentifikasi adalah: *Participant/Shared Governed Network*, *Lead Organization Governed Network*, dan *Network Administrative Organization* (NAO), masing-masing dengan karakteristik unik dalam menghadapi tantangan pengelolaan.

Teori jaringan pemerintahan mengintegrasikan disiplin ilmu politik, organisasi, dan administrasi publik untuk memahami interdependensi dalam konteks pemerintahan (Klijn & Koppenjan, 2016). Analisis jaringan pemerintahan mencakup analisis aktor, proses, dan institusi, menunjukkan bahwa peran individu dan ketergantungan antar aktor dapat berubah seiring waktu, mempengaruhi efektivitas jaringan.

Tiga pendekatan penelitian dalam analisis jaringan pemerintahan meliputi *Policy Network*, yang berfokus pada keterlibatan pihak dalam pembuatan kebijakan; *Pelayanan Publik antarorganisasi*, yang menekankan interaksi antar organisasi; dan *Collaborative Governance*, yang mengkaji hubungan antar pemerintah dalam konteks kebijakan yang terfragmentasi.

Jaringan tata kelola berfungsi sebagai alat kolaborasi untuk mencapai tujuan bersama melalui mekanisme koordinasi yang efektif. Namun, konflik akibat perbedaan budaya dan politik dapat menghalangi stabilitas jaringan. Teori institusional digunakan untuk memahami dinamika interaksi dan aturan dalam jaringan, dengan lima faktor yang memengaruhi aktor: kognitif, sosial, kelembagaan, manajerial, dan kontekstual.

6.3.2 Evaluasi

1. Bagaimana *network governance* dapat meningkatkan efektivitas pelayanan publik di Indonesia?
2. Bagaimana *network governance* membantu mengatasi kompleksitas dalam pengambilan keputusan di pemerintahan daerah di Indonesia?
3. Analisis pengaruh ketidakpercayaan antar aktor dalam jaringan *governance* terhadap kelangsungan dan efektivitas kerja sama di Indonesia.
4. Apa saja mekanisme yang dapat digunakan untuk mencapai konsensus di antara para pemangku kepentingan?
5. Bagaimana peran pemerintah pusat dan daerah dalam *network governance* serta bagaimana koordinasi keduanya mempengaruhi kebijakan publik?

6.3.3 Daftar Pustaka

- Aldrich, H. E., & Whetten, D. A. (1981). *Organization-sets, action-sets, and networks: Making the most of simplicity*. Dalam P. C. Nystrom & W. H. Starbuck (Eds.), *Handbook of Organizational Design* (hal. 385-408). New York: Oxford University Press.
- Assens, Christophe, & Courie Lemeur, Aline. (2016). *Networks Governance, Partnership Management and Coalitions Federation*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9781137566638>
- Bansal V, Rezwan M, Iyer M, Leasure E, Roth C, Pal P, & Hinson L (2024) *A scoping review of technology-facilitated gender-based violence in low- and middle-income countries across Asia*. Trauma, Violence, & Abuse 25 (1):463-475. <https://doi.org/10.1177/15248380231154614>.
- Bennett WL (2023) *Killing the golden goose? A framework for regulating disruptive technologies*. Information, Communication & Society 26 (1):16-36. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2021.1994625>.
- Berry, F. S., Portney, K. E., & Thomson, K. (2004). *The Rebirth of Public Network Management: Strategies for Public Managers*. Public Administration Review, 64(5), 527–540.
- Blom-Hansen, J. (1997). *A New Institutional Perspective on Policy Networks*. Public Administration, 75(4), 669–693.
- Fischer, F., & Gottweis, H. (Eds.). (2012). *The Argumentative Turn Revisited: Public Policy as Communicative Practice*. Durham, NC: Duke University Press.
- Haryono TJS, Koesbardiati T, & Mas'udah S (2015) Kebijakan pelayanan kesehatan reproduksi bagi perempuan penyandang disabilitas dalam rangka pencegahan kekerasan seksual. Masyarakat, Kebudayaan dan Politik 28 (2):80-93. <https://doi.org/10.20473/mkp.V28I22015.80-93>.
- Heclio, H. (1978). *Issue Networks and the Executive Establishment*. A. King (Ed.), *The New American Political System* (87–124). Washington, DC: American Enterprise Institute.
- Irawan AVP & Puspitasari CD. (2022). Perlindungan anak terhadap kekerasan oleh Dinas Pengendalian Penduduk, Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Sragen. AGORA 11 (1):108-122. <https://journal.student.uny.ac.id/index.php/civics/article/view/18014>.
- Jansen LJM & Kalas PP. (2020). *Improving governance of tenure in policy and practice: A conceptual basis to analyze multi-stakeholder partnerships for multi-stakeholder transformative governance illustrated with an example from South Africa*. Sustainability 12 (23):9901. <https://doi.org/10.3390/su12239901>.
- Jones, C., Hesterly, W. S., & Borgatti, S. P. (1997). *A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms*. Academy of Management Review, 22(4), 911–945.
- Kickert, W. J. M., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage Publications.
- Kingdon, J. W. (2002). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2nd ed.). New York: Longman.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (2016). *Governance Networks in the Public Sector*. Routledge Handbook of Public Management, 2nd Edition, Routledge.
- Koliba, C., Meek, J. W., Zia, A., & Mills, R. (2010). *Governance Networks in Public Administration and Public Policy* (2nd ed.). New York, NY: CRC Press, Taylor & Francis.

- Kooiman, J. (2000). *Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction*. In J. Pierre (Ed.), Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy (hal. 138–164). Oxford: Oxford University Press.
- Mandell, M. P. (Ed.). (2001). *Getting Results Through Collaboration: Networks and Network Structures for Public Policy and Management*. Westport, CT: Quorum Books.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1995). *Democratic Governance*. New York: Free Press.
- Mayntz, R. (1993). *Modernization and the Logic of Interorganizational Networks*. Dalam J. Child, M. Crozier, & R. Mayntz (Eds.), Societal Change between Market and Organization (hal. 139–158). Berlin: de Gruyter.
- McDonnell B (2023) *Stakeholder governance as governance by stakeholders*. Minnesota Legal Studies Research Paper 23-27.
- Ostrom, E., & Hess, C. (2007). *Understanding Knowledge as a Commons: From Theory to Practice*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Palladino, L. (2022). *Economic policies for innovative enterprises: Implementing multi-stakeholder corporate governance*. Review of Radical Political Economics 54 (1):5-25. <https://doi.org/10.1177/04866134211026691>.
- Parsons, Wayne. (2001). Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan. Jakarta: Prenada Media
- Prem, B. (2020). The *false promise of multi-stakeholder governance: Depoliticising private military and security companies*. Global Society 1-22. <https://doi.org/10.1080/13600826.2020.1791055>.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2007). *Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness*. Journal of Public Administration Research and Theory, 18(2), 229-252.
- Puspitasari M & Rodiyah I (2022) Keterlibatan stakeholder dalam implementasi kebijakan perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan di Kabupaten Sidoarjo. Kolaborasi: Jurnal Administrasi Publik 8 (2):169-179. <https://doi.org/10.26618/kjap.v8i2.8252>.
- Raftery P, Usta J, Kiss L, Palmer J, & Hossain M. (2023). *Gender Based Violence (GBV) coordination in a complex, multi-crisis context: A qualitative case study of Lebanon's compounded crises* (2019-2023). Conflict and Health 17 (1):50. <https://doi.org/10.1186/s13031-023-00543-8>.
- Rhodes, R. A. W. (1996). *The New Governance: Governing without Government*. Political Studies, 44(4), 652-667.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (Eds.). (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- Sacchetti S & Borzaga C. (2021). *The foundations of the public organisation: Governance failure and the problem of external effects*. Journal of Management and Governance 25 (3):731-758. <https://doi.org/10.1007/s10997-020-09525-x>.
- Scharpf, F. W. (1999). *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Scott, J. (1991). *Social Network Analysis: A Handbook*. London: Sage Publications.
- Singer-Brodowski M, von Seggern J, Duveneck A, & Etzkorn N. (2020). *Moving (reflexively within) structures*. The governance of education for sustainable development in Germany. Sustainability 12 (7):2778. <https://doi.org/10.3390/su12072778>.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2007). *Theories of Democratic Network Governance*. London: Palgrave Macmillan.
- Susskind, L., & Cruikshank, J. (1987). *Breaking the Impasse: Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*. New York: Basic Books.

- Wong CWY, Wong CY, Boon-itt S, & Tang AKY. (2021). *Strategies for building environmental transparency and accountability*. Sustainability 13 (16):9116. <https://doi.org/10.3390/su13169116>. Yang S, Qiu J, & Huang H (2022) Research on the governance relationship among stakeholders of construction waste recycling based on ANP-SNA. International Journal of Environmental Research and Public Health 19 (24):16864. <https://doi.org/10.3390/ijerph192416864>.
- Yesyca M, Lase J, & Anggraini N (2018) *Mapping interpersonal violence against women in the District of Nias, 2009-2016*. Masyarakat, Kebudayaan dan Politik 31(1):24–35. <https://doi.org/10.20473/mkp.V31I12018.24-35>.

BAB 7

LOCAL GOVERNMENT

7.1 Pendahuluan

7.1.1 Deskripsi Singkat

Indonesia merupakan sebuah negara kesatuan. Sebagai negara kesatuan, kedaulatan berada di tangan pusat dan tidak terbagi ke dalam negara-negara bagian seperti pada sistem federal. Oleh karena itu, sistem pemerintahan yang diterapkan pada negara kesatuan ini adalah sentralisasi atau dalam bentuk yang lebih ringan, yakni dekonsentrasi. Ini berarti bahwa kekuasaan berada sepenuhnya di tangan pemerintah pusat. Namun, dengan pertimbangan bahwa Indonesia merupakan negara yang sangat luas dengan ribuan pulau, serta berpenduduk yang terdiri dari beragam suku, etnis, kelompok, dan agama yang berbeda, berdasarkan Pasal 18, 18A, dan 18B UUD 1945, penyelenggaraan pemerintahannya tidak dilakukan secara penuh oleh pusat, melainkan melalui desentralisasi. Dalam pasal-pasal tersebut, dinyatakan bahwa terdapat pemerintah pusat dan pemerintah daerah (baik provinsi maupun kabupaten/kota) yang diatur oleh undang-undang.

Sejalan dengan keharusan untuk membentuk pemerintahan daerah dalam kerangka administrasi negara Indonesia, sejak proklamasi kemerdekaan hingga saat ini, negara Indonesia telah mengeluarkan berbagai undang-undang mengenai pemerintahan daerah, di antaranya UU Nomor 1/1945, UU Nomor 22/1948, UU Nomor 1/1957, Penetapan Presiden Nomor 6/1959, UU Nomor 18/1965, UU Nomor 4/1974, UU Nomor 22/1999, UU Nomor 32/2004, dan yang terbaru UU Nomor 23/2014. Melalui undang-undang ini, bangsa Indonesia melaksanakan pemerintahan daerah dalam sistem administrasi pemerintahan negaranya.

Bab ini mengkaji konsep local government dalam konteks administrasi publik, yang merupakan elemen krusial dalam pengelolaan pemerintahan di Indonesia. Local government mencakup tiga makna utama: organisasi pemerintah daerah, kegiatan pemerintahan lokal, dan area lokal yang memiliki otonomi untuk mengatur urusan mereka sendiri. Dalam sistem pemerintahan daerah, kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berperan sebagai penggerak utama dalam menjalankan fungsi legislatif dan eksekutif, sementara fungsi yudikatif tetap berada di bawah kendali pemerintah pusat.

Pentingnya local government terletak pada kemampuannya untuk merespons kebutuhan masyarakat secara lebih efektif dan efisien. Bab ini juga menjelaskan enam dimensi penting yang mempengaruhi pemerintahan daerah: dimensi sosial, ekonomi, geografi, hukum, politik, dan administrasi. Setiap dimensi memberikan perspektif yang berbeda tentang bagaimana pemerintah daerah beroperasi dan berinteraksi dengan masyarakat serta pemerintah pusat.

Selanjutnya, bab ini membahas dua bentuk pemerintahan daerah: *Local Self Government*, yang memberikan otonomi penuh kepada pemerintah daerah untuk mengelola urusan mereka sendiri, dan *Local State Government*, yang berfungsi sebagai entitas pelaksana kebijakan pemerintah pusat. Asas-asas pemerintahan daerah seperti desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan akan dianalisis untuk memahami bagaimana kekuasaan dialokasikan dan dilaksanakan di tingkat lokal.

Akhirnya, prinsip *Vrijbestuur* atau tindakan administrasi yang bebas akan dibahas sebagai bentuk fleksibilitas dalam pengelolaan pemerintahan. Dengan demikian, bab ini bertujuan untuk memberikan pemahaman yang komprehensif tentang peran dan tantangan

pemerintah daerah dalam administrasi publik, serta bagaimana mereka dapat berkontribusi terhadap pembangunan masyarakat yang lebih baik.

7.1.2 Kompetensi Dasar

Mendeskripsikan *local government*

7.1.4 Indikator

1. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Konsep *Local Government*
2. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Bentuk-Bentuk Pemerintahan Daerah
3. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Asas Pemerintahan Daerah
4. Mahasiswa mampu menganalisis Pengembangan Kapasitas SDM Aparatur dalam Penyelenggraan Pemerintahan Desa di Desa Kenongo Kecamatan Tulangan Kabupaten Sidoarjo

7.2 Pembahasan

7.2.1 Konsep *Local Government*

Konsep pemerintahan daerah berasal dari terjemahan istilah *local government* yang pada dasarnya terdiri dari tiga makna, yaitu: pertama, merujuk pada pemerintah daerah; kedua, mengacu pada kegiatan pemerintahan lokal; dan ketiga berarti area lokal (Hoessein dalam Hanif, 2007). Pemerintah daerah dalam makna pertama, mengacu kepada organisasi, badan, atau lembaga yang bertugas untuk menjalankan pemerintahan di tingkat daerah. Dalam hal ini, pemerintah lokal atau pemerintah daerah berarti organisasi yang memimpin kegiatan pemerintahan di daerah, yang di Indonesia ini merujuk pada Kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kedua entitas ini adalah penggerak utama dalam operasional pemerintahan daerah sehari-hari. Oleh karena itu, kedua institusi ini dianggap sebagai pemerintah daerah (*local government* atau *local authority*).

Pemerintahan lokal dalam pengertian kedua, mengacu pada aktivitas pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Dalam pelaksanaan pemerintahan daerah, pemerintah daerah melakukan serangkaian aktivitas pengaturan. Aktivitas ini memiliki peran penting yang pada dasarnya adalah fungsi untuk merumuskan kebijakan pemerintah daerah yang menjadi pedoman dalam menjalankan pemerintahan. Hal ini mirip dengan fungsi yang dimiliki pemerintah pusat, termasuk fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pemerintahan daerah (*local government*) pada dasarnya hanya menjalankan fungsi legislatif dan eksekutif, sedangkan fungsi yudikatif tetap dikelola oleh pemerintah pusat. Fungsi legislatif yang dilakukan oleh pemerintah daerah pada hakekatnya merupakan fungsi yang terkait dengan pembuatan kebijakan daerah. Dengan demikian, ini bukan fungsi legislatif yang sama dengan yang dijalankan oleh parlemen, di mana di dalam konteks Indonesia fungsi tersebut dijalankan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Sementara itu, fungsi yudikatif dijalankan oleh lembaga peradilan (Mahkamah Agung, Pengadilan Tinggi, Pengadilan Negeri, dan pengadilan lainnya). Hoessein menyatakan bahwa penggunaan istilah legislatif dan eksekutif pada *local government* juga tidak terlalu umum. Istilah yang umum dipakai dalam *local government* adalah fungsi pembuatan kebijakan dan fungsi pelaksanaan kebijakan. Fungsi pembuatan kebijakan dijalankan oleh pejabat yang terpilih melalui pemilu, sedangkan fungsi pelaksanaan kebijakan dilakukan oleh pejabat yang diangkat atau birokrat lokal (Hoessein dalam Hanif, 2007).

Pemerintahan lokal dalam arti ketiga merujuk pada area pemerintahan atau daerah yang mandiri. Di Indonesia, daerah mandiri adalah kawasan yang memiliki hak untuk mengatur dan menangani urusan pemerintahan yang telah diberikan oleh Pemerintah Pusat untuk dikelola sendiri. Hak ini terealisasi melalui pembuatan peraturan daerah yang menjadi kebijakan umum bagi pemerintahan lokal, sementara pengelolaan urusan daerah diwujudkan dalam pelaksanaan peraturan tersebut berupa kegiatan yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pembinaan masyarakat.

Tjahja Supriatna (dalam Hanif, 2007) yang mengutip pandangan de Guzman dan Taples menjelaskan bahwa elemen-elemen dalam pemerintahan daerah meliputi:

- a. Pemerintah daerah merupakan perwujudan politik dari kedaulatan bangsa dan negara.
- b. Pemerintah daerah diatur oleh peraturan perundang-undangan.
- c. Pemerintah daerah memiliki badan pemerintahan yang dipilih oleh masyarakat setempat.
- d. Pemerintahan daerah melaksanakan kegiatan berdasarkan undang-undang.
- e. Pemerintah daerah memberikan layanan di area yurisdiksinya.

Terkait dengan fungsi dasar pemerintahan, elemen-elemen pemerintah daerah tersebut juga mencakup pelaksanaan pembangunan di daerah dan pemberdayaan masyarakat di dalam batas yurisdiksinya. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa konsep pemerintahan daerah meliputi organisasi, lembaga, fungsi, kegiatan pemerintahan, dan daerah pemerintahan. Selanjutnya, untuk lebih memahami arti dari pemerintahan daerah, di bawah ini dijelaskan beberapa dimensi yang berkaitan dengan definisi pemerintahan daerah.

1. Dimensi Sosial

Konsep pemerintah daerah dipahami sebagai sekelompok individu yang terstruktur yang tinggal di suatu area tertentu dengan batasan geografi yang jelas serta memiliki karakteristik khusus.

2. Dimensi Ekonomi

Pemerintah daerah dikenal sebagai lembaga pemerintahan yang memiliki sifat-sifat khusus yang berkaitan langsung dengan keadaan dan kemampuan dari suatu wilayah tertentu. Dalam pelaksanaan pemerintahan, terutama dalam pengembangan pemerintahan daerah, potensi ekonomi wilayah menjadi satu faktor kunci baik untuk pemekaran wilayah maupun untuk pengalihan tanggung jawab pemerintahan. Setiap pengalihan tanggung jawab pemerintahan kepada pemerintah daerah perlu mempertimbangkan potensi ekonomi yang ada. Ini sangat penting agar pengelolaan tanggung jawab yang diserahkan kepada daerah tersebut dapat efektif dan efisien. Begitu pula dengan pemekaran wilayah (pembentukan daerah otonom yang baru), potensi ekonomi menjadi aspek utama yang harus diperhatikan dalam menilai kelayakan suatu daerah untuk dimekarkan.

3. Dimensi Geografi

Pemerintahan daerah dimaknai sebagai satuan organisasi dalam sistem pemerintahan yang berada di wilayah tertentu dengan karakteristik khas, termasuk kondisi fisik geografis tertentu, demografi yang spesifik, serta potensi ekonomi yang khusus. Ciri-ciri geografis ini berperan penting dalam pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah, baik dalam proses pembangunan, pengelolaan pemerintahan, maupun pengembangan masyarakat. Selain itu, hal ini juga memengaruhi penyusunan dan implementasi kebijakan pemerintah daerah serta tugas-tugas administrasi lainnya.

4. Dimensi Hukum

Pemerintah daerah dianggap sebagai suatu entitas hukum publik. Sebagai entitas hukum publik, pemerintah daerah tidak hanya berfungsi sebagai unit pelaksana dari pemerintah pusat, tetapi juga sebagai organisasi independen yang mengadvokasi kepentingan masyarakat di wilayahnya. Ini berarti bahwa pemerintah daerah memiliki tanggung jawab tertentu dalam hal pengelolaan urusan pemerintahan. Sehubungan dengan hal tersebut, pemerintah daerah memiliki kemampuan untuk menetapkan kebijakan, termasuk peraturan daerah, serta peraturan dan/atau keputusan dari kepala daerah untuk menjalankan urusan pemerintahan yang telah diberikan kepada mereka. Sebagai entitas hukum publik, pemerintah daerah diberikan hak untuk mengelola urusan pemerintahan yang sudah ditetapkan, di samping memiliki asetnya sendiri serta berfungsi sebagai perwakilan organisasinya, baik di dalam maupun di luar jalur hukum. Berdasarkan aspek ini, pemerintah daerah memiliki tiga ciri khas:

- a. Keberadaan pemerintah daerah seharusnya menjadi satu kesatuan yang terstruktur dan memiliki organisasi tersendiri serta hak dan kekuasaan untuk mengatur serta mengelola urusan internalnya.
- b. Memiliki hak untuk mengelola dan mengatur urusan internalnya sering diartikan bahwa kehadiran pemerintahan mandiri tercermin melalui keberadaan suatu Badan Perwakilan Rakyat Daerah.
- c. Memiliki hak untuk menjalin perjanjian dengan pihak ketiga atau pihak luar dari organisasi pemerintahan daerah.

5. Dimensi Politik

Pemerintah daerah dianggap memiliki koneksi langsung dengan berbagai aspek atau menjadi komponen dari sistem politik di negara tersebut. Dalam menjalankan tugasnya, pemerintah daerah bertindak sebagai agen atau pelaksana yang ditunjuk oleh pemerintah pusat. Dengan demikian, pemerintah daerah dapat dipahami sebagai salah satu mekanisme yang terintegrasi dalam satu sistem pemerintahan negara yang berfungsi sebagai badan hukum publik. Dalam hal ini, meskipun pemerintah daerah menjalankan kewenangan pemerintahannya sendiri, hal itu tidak berarti sepenuhnya mutlak, karena terdapat pembagian wewenang untuk urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah, sementara beberapa aspek tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat.

6. Dimensi Administrasi

Pemerintah daerah dikenal sebagai suatu lembaga pemerintahan yang beroperasi secara mandiri (*Local Self Government*). Pemerintah daerah memiliki hak serta kekuasaan untuk mengelola dan menangani urusan pemerintahan tertentu yang telah dialokasikan menjadi tanggung jawabnya. Di Indonesia, pelaksanaannya terwujud melalui pembuatan peraturan daerah, yang berarti bahwa peraturan ini hanya dibuat untuk menangani masalah pemerintahan yang menjadi urusan daerah, serta pengelolaannya dipisahkan dari aktivitas yang menjadi urusan pemerintah pusat.

7.2.2 Bentuk-Bentuk Pemerintahan Daerah

Secara umum ada 2 (dua) bentuk pemerintahan daerah di dunia ini, yaitu *Local Self Government* dan *Local State Government*.

1. Local Self Government

Pemerintah daerah dengan struktur *Local Self Government* memiliki kewenangan untuk mengelola dan mengatur urusan pemerintahan mereka sendiri. Sistem *Local Self Government* ini

penting bagi pemerintahan negara untuk melaksanakan berbagai urusan yang sesuai dengan kondisi setempat, yang berarti dalam beberapa kasus, pelaksanaan pemerintahan negara akan lebih efisien dan efektif jika dikelola oleh pemerintah daerah tertentu. Hal ini disebabkan oleh pemahaman yang lebih baik pemerintah daerah terhadap kebutuhan lokal dan masyarakat setempat. Untuk menangani pemerintahan di daerah-daerah tertentu, perlu ada pembentukan entitas pemerintahan yang memiliki otoritas untuk mengelola urusan pemerintahan yang ada di wilayah tersebut. Meskipun pemerintah daerah yang berbentuk *Local Self Government* memiliki hak untuk mengatur bisnis pemerintahan mereka, mereka tetap merupakan bagian dari sistem pemerintahan yang lebih besar.

Local Self Government merupakan hasil dari penerapan prinsip desentralisasi dalam administrasi pemerintahan negara. Melalui undang-undang, dibentuklah pemerintahan daerah tertentu yang kemudian diberi kewenangan untuk menangani urusan pemerintahan yang spesifik, yang seiring waktu dapat dibagi menjadi beberapa daerah. Sebaliknya, undang-undang memungkinkan penggabungan daerah tersebut dengan daerah lain atau bahkan penghapusan jika daerah tersebut dianggap tidak mampu mengelola urusan pemerintahannya. Model *Local Self Government* dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat di daerah yang tidak dapat dikelola secara efisien oleh pemerintah pusat. Penanganan urusan pemerintahan ini akan lebih efektif jika diserahkan kepada pemerintah daerah tertentu (*Local Self Government*).

Dalam tata kelola pemerintahan di Indonesia, *Local Self Government* adalah pemerintahan daerah yang otonom, yang memiliki hak serta kewenangan untuk mengatur dan mengelola urusannya sendiri. Ada beberapa karakteristik yang khas dari *Local Self Government* atau pemerintahan daerah otonom, yaitu sebagai berikut.

- a. Semua kegiatan yang dilaksanakan adalah hal-hal yang sudah dianggap bagian dari manajemen internal. Oleh karena itu, detail dari kegiatan tersebut perlu dijelaskan dengan jelas.
- b. Pelaksanaan pemerintahan dilakukan oleh perangkat yang seluruhnya terdiri dari pegawai daerah, bukan hanya pejabat pusat.
- c. Semua pengelolaan urusan tersebut dilakukan sepenuhnya berdasarkan inisiatif atau kebijakan yang mandiri.
- d. Interaksi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang mengelola urusan mereka sendiri hanya bersifat pengawasan.
- e. Secara umum, semua pelaksanaan dana berasal dari sumber keuangan yang mandiri.

Dengan demikian, Pemerintahan Daerah atau *Local Self Government* dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia mencakup seluruh wilayah yang memiliki beragam urusan otonomi dan mampu mengelola urusan domestik mereka sendiri. Hak otonomi yang terdapat dalam *Local Self Government* tentu harus beroperasi dalam kerangka sistem pemerintahan negara.

2. *Local State Government*

Local state government merupakan entitas organisasi pemerintahan regional, di mana struktur ini dibentuk berdasarkan prinsip dekonsentrasi. Pemerintahan daerah atau administratif dirancang untuk mengelola aspek-aspek pemerintahan yang menjadi tanggung jawab pemerintah pusat di daerah tersebut. Tidak semua aspek yang ditangani oleh pemerintah pusat dapat dikelola secara langsung dengan efisien dan efektif. Oleh karena itu, dibentuklah pemerintahan daerah dengan tujuan untuk mengurus hal-hal tertentu yang merupakan kewenangan pemerintah pusat di wilayah setempat. *Local state government* atau pemerintahan daerah bertanggung jawab hanya untuk melaksanakan instruksi, pedoman, arahan, dan kebijakan dari pemerintah pusat.

Keberadaan pemerintahan daerah sangat diperlukan untuk menjalankan tugas-tugas pemerintah pusat di negara yang luas, terutama di daerah dengan masalah komunikasi yang membuat interaksi langsung antara pemerintah dan masyarakat menjadi sulit. Komunikasi sosial memiliki peran yang setara pentingnya dengan komunikasi fisik. Banyak layanan yang harus diberikan oleh pemerintah ditentukan oleh seberapa efektif hubungan langsung antara pejabat pemerintah yang memberikan layanan dan masyarakat, agar dapat menjelaskan kebijakan pemerintah dan mendapatkan umpan balik langsung dari penduduk. Peran vital pemerintahan daerah sebetulnya adalah untuk meningkatkan penghargaan masyarakat terhadap program-program pemerintah. Dengan kata lain, tugas pemerintahan daerah terbatas pada pelaksanaan yang diperintahkan oleh pemerintah pusat.

Terdapat beberapa ciri dari pemerintahan wilayah atau pemerintahan administratif, yaitu:

- a. Metode penyerahan kekuasaan ialah delegasi kekuasaan
- b. Delegasi kekuasaan diarahkan kepada pejabat pemerintah pusat yang berada di daerah
- c. Kuasa pejabat pemerintah pusat terbatas pada pelaksanaan kebijakan pemerintah pusat
- d. Pemerintah wilayah tidak mempunyai hak untuk mengelola urusan internalnya sendiri

7.2.3 Asas Pemerintahan Daerah

Asas pemerintahan daerah yang dijadikan dasar untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia pada hakikatnya terdiri dari 3 asas:

1. Asas desentralisasi.
2. Asas dekonsentrasi.
3. Asas tugas pembantuan.

Hal ini dapat diamati dengan jelas dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang ada, termasuk Pasal 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 mengenai Prinsip-Prinsip Pemerintahan Daerah, Pasal 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, serta Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengenai Pemerintahan Daerah. Di samping ketiga prinsip tersebut, terdapat juga prinsip *Vrijbestuur* (tindakan administrasi yang bebas) dalam pelaksanaan pemerintahan daerah di Indonesia.

1. Asas Desentralisasi

Secara etimologi, kata desentralisasi berasal dari bahasa Latin yang terdiri dari *de* yang berarti lepas dan *centrum* yang berarti pusat, yang menunjukkan arti pelepasan dari pusat. Menurut Koesoemahatmadja, dalam konteks pemerintahan, desentralisasi mengacu pada pemindahan kekuasaan dari Pemerintah Pusat ke Daerah yang dapat mengatur urusan mereka sendiri (Daerah Otonom). Desentralisasi juga merupakan metode atau sistem yang mendukung prinsip demokrasi, memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam pemerintahan negara. Selain itu, Webster Dictionary mendefinisikan desentralisasi sebagai proses pembagian dan distribusi, yang berarti administrasi pemerintahan dialihkan dari pusat atau tempat berkumpulnya kekuasaan. Menambahkan pandangan ini, Bayu Suryaningrat menjelaskan bahwa kata desentralisasi menyiratkan tindakan yang menjauh dari sesuatu yang dianggap sebagai pusat. Tindakan ini dapat berupa pelimpahan, pengurangan, pemberian, penyerahan, pembagian, dan distribusi, termasuk pencabutan dan istilah lain. Sementara itu, menurut United Nations (dalam Koswara, 2002), desentralisasi merujuk pada pemindahan kewenangan dari pemerintah pusat, baik melalui dekonsentrasi (pelimpahan) kepada pejabat pusat di daerah atau melalui devolusi kepada pemerintah daerah.

Devolusi sendiri adalah pemindahan wewenang yang mengharuskan pemerintah pusat untuk membentuk unit-unit pemerintahan di luar pusat dengan memberikan sebagian fungsi

tertentu untuk dilaksanakan secara mandiri (Koswara, 2002). Pandangan serupa juga diungkapkan oleh Hazairin (dalam Fauzan, 2006) yang menyatakan bahwa desentralisasi adalah metode pemerintahan di mana sebagian kekuasaan dari pemerintah pusat diserahkan kepada kekuasaan bawahannya, seperti daerah-daerah dalam suatu negara, sehingga daerah-daerah tersebut mempunyai pemerintahannya sendiri. Dapat disimpulkan bahwa asas desentralisasi dalam sistem pemerintahan Republik Indonesia adalah penyerahan kewenangan pemerintahan kepada Daerah Otonom yang menjadi tanggung jawab urusan rumah tangga Daerah Otonom. Adapun ciri-cirinya adalah:

- a. Adanya pelimpahan kewenangan untuk mengelola dan menangani urusan pemerintahan tertentu.
- b. Adanya urusan pemerintahan yang menjadi bagian dari tugas internal daerah.
- c. Adanya badan perwakilan daerah yang bekerja sama dengan kepala daerah dalam menjalankan urusan pemerintahan yang merupakan tanggung jawab internal daerah.
- d. Memiliki sumber penghasilan daerah dan kekayaan milik daerah yang dibutuhkan untuk mengelola dan menangani urusan pemerintahan yang menjadi tugas internal daerah.

Menurut Bayu Suryaningrat (1980), desentralisasi dapat dibedakan ke dalam:

- a. Desentralisasi Jabatan (*ambtelijke decentralisatie*) yaitu penyerahan wewenang dari pimpinan kepada staf dalam konteks kepegawaian atau jabatan dengan tujuan untuk memperlancar proses kerja. Dengan demikian, tipe desentralisasi ini dikenal juga sebagai dekonsentrasi. Maka dari itu, yang dimaksud dengan dekonsentrasi sejatinya merupakan salah satu kategori desentralisasi. Dekonsentrasi jelas adalah bentuk desentralisasi, namun desentralisasi tidak selalu mengindikasikan adanya dekonsentrasi.
- b. Desentralisasi Kenegaraan (*staatkundige decentralisatie*), yaitu penyerahan otoritas untuk mengelola wilayah dalam konteksnya sebagai upaya untuk menerapkan prinsip demokrasi dalam tata kelola negara. Dalam proses desentralisasi ini, masyarakat secara langsung memiliki peluang untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah mereka. Desentralisasi Kenegaraan dapat dibedakan antara lain:
 - 1) Desentralisasi teritorial (*territoriale decentralisatie*), yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (*autonomie*). Batas pengaturan termasuk adalah daerah.
 - 2) Desentralisasi Fungsional (*functionale decentralisatie*), yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu. Batas pengaturan tersebut adalah jenis fungsi, misalnya pendidikan, pengajaran, dan sebagainya.

Ada beberapa keuntungan dari penyelenggaraan pemerintahan, berdasarkan asas desentralisasi, yaitu:

- a. Desentralisasi memberikan evaluasi yang lebih akurat tentang wilayah dan komunitas yang beragam.
- b. Desentralisasi mengurangi beban bagi pemerintah, mengingat bahwa Pemerintah Pusat tidak dapat memahami semua kepentingan dan kebutuhan lokal serta cara untuk memenuhi kebutuhan tersebut dengan baik. Hanya daerah yang dapat mengetahui secara mendetail tentang kebutuhan lokal dan cara untuk memenuhinya.
- c. Dengan adanya desentralisasi, beban yang berlebihan dari lembaga Pusat akibat penundaan pekerjaan dapat dihindari.
- d. Dalam desentralisasi, unsur individu atau wilayah menjadi lebih menonjol, karena dalam skala kecil, seseorang dapat lebih memanfaatkan pengaruhnya dibandingkan dalam masyarakat yang lebih besar.

- e. Melalui desentralisasi, komunitas lokal diberi kesempatan untuk terlibat dalam pemerintahan, sehingga mereka tidak hanya merasa sebagai objek.
- f. Desentralisasi meningkatkan partisipasi masyarakat setempat dalam mengawasi semua tindakan dan perilaku Pemerintah. Hal ini dapat mendorong efisiensi, dan dalam beberapa aspek, desentralisasi dapat meningkatkan efektivitas dan hasil.

Sementara itu, Riwu Kaho (1982) menyatakan bahwa ada beberapa manfaat yang diperoleh dari penerapan desentralisasi.

- a. Mengurangi akumulasi pekerjaan di Pusat Pemerintahan.
- b. Dalam menangani isu-isu yang sangat mendesak yang memerlukan tindakan yang cepat, daerah tidak perlu menunggu arahan dari Pemerintah Pusat.
- c. Dapat mengurangi birokrasi yang negatif karena setiap keputusan dapat segera dilaksanakan.
- d. Dalam sistem desentralisasi, dapat dilakukan pembedaan dan spesialisasi yang bermanfaat untuk kepentingan tertentu, terutama desentralisasi teritorial yang lebih mudah beradaptasi dengan kebutuhan dan kondisi lokal.
- e. Dengan adanya desentralisasi teritorial, Daerah Otonom bisa berfungsi sebagai semacam laboratorium untuk aspek-aspek pemerintahan yang dapat memberikan manfaat bagi seluruh negara. Hal-hal yang berhasil dapat diterapkan secara luas, sedangkan hal-hal yang kurang berhasil dapat dibatasi hanya pada daerah tertentu saja. Dengan demikian, dapat lebih mudah dihentikan.
- f. Mengurangi potensi kekuasaan dari Pemerintah Pusat.
- g. Memberikan kepuasan yang lebih tinggi bagi daerah karena sifatnya yang lebih langsung, hal ini merupakan aspek psikologis.

Lebih lanjut dijelaskan bahwa meskipun terdapat banyak manfaat, desentralisasi juga membawa beberapa kekurangan, yaitu sebagai berikut.

- a. Karena ukuran lembaga pemerintahan yang besar, maka sistem pemerintahan menjadi semakin rumit, yang membuat koordinasi menjadi lebih sulit.
- b. Keseimbangan dan harmoni antara berbagai kepentingan daerah bisa lebih mudah terganggu.
- c. Terutama dalam konteks desentralisasi sosial, hal ini dapat memicu munculnya fenomena yang dikenal sebagai daerahisme atau provinsialisme.
- d. Proses pengambilan keputusan memerlukan waktu yang cukup lama karena harus melalui banyak perundingan.
- e. Dalam pelaksanaan desentralisasi diperlukan anggaran yang lebih besar dan sulit untuk mencapai standardisasi dan kesederhanaan.

Dengan merujuk pada beberapa pandangan yang telah disebutkan, dapat disimpulkan bahwa pemahaman mengenai prinsip desentralisasi dalam pengelolaan pemerintahan daerah memiliki aspek-aspek positif dan negatif. Meskipun demikian, implementasi prinsip desentralisasi adalah hal yang perlu diwujudkan. Ada berbagai alasan yang mendasari hal ini.

- a. Dari perspektif geografi, Republik Indonesia terdiri dari lebih dari 13.000 pulau, baik besar maupun kecil, yang memiliki beragam adat, budaya, dan berasal dari berbagai suku. Ini menuntut adanya sistem pemerintahan yang dapat mempertimbangkan kondisi daerah yang beragam. Oleh karena itu, penerapan prinsip desentralisasi dianggap sebagai pendekatan yang tepat, karena dengan desentralisasi, kepentingan, kebutuhan, dan aspirasi masyarakat dapat terepresentasikan dalam pengelolaan pemerintahan di daerah masing-masing.

- b. Dari segi demografi, populasi Indonesia yang telah mencapai lebih dari 200 juta jiwa tersebar di berbagai provinsi, kabupaten/kota, dan desa. Dengan adanya sistem desentralisasi, penduduk dari masing-masing daerah dapat berpartisipasi secara aktif dalam pengelolaan pemerintahan di tempat mereka tinggal.
- c. Dalam konteks budaya, seperti yang telah disebutkan sebelumnya, Indonesia kaya akan berbagai budaya, seperti Minangkabau, Aceh, Batak, Bugis, Bali, Maluku, Papua, Dayak, Banjar, Melayu, Sunda, dan Jawa, yang masing-masing memiliki karakteristik unik dalam praktik pemerintahan daerah. Beberapa aspek dari budaya-budaya tersebut dapat mendukung atau menghalangi. Dengan penerapan prinsip desentralisasi, keberagaman budaya mendapatkan perhatian dan tempat, yang artinya dalam pengambilan kebijakan terkait pemerintahan, harus juga mempertimbangkan perbedaan budaya yang ada.

The Liang Gie, berpendapat bahwa alasan dianutnya desentralisasi adalah berikut ini:

- a. Dilihat dari perspektif politik sebagai kompetisi untuk menguasai kekuatan, desentralisasi bertujuan untuk menghindari penumpukan kekuasaan pada satu entitas yang dapat berujung pada tirani.
- b. Dalam konteks politik, pelaksanaan desentralisasi dianggap sebagai langkah untuk mendemokratiskan, agar masyarakat dapat terlibat dalam pemerintahan dan belajar menggunakan hak-hak demokrasi mereka.
- c. Secara teknis dalam organisasi pemerintahan, tujuan diadakannya pemerintahan daerah (desentralisasi) adalah untuk mencapai efisiensi dalam pengelolaan pemerintahan. Tugas-tugas yang dianggap lebih baik dikelola oleh pemerintah daerah diserahkan kepada mereka, sementara hal-hal yang lebih sesuai untuk ditangani oleh pusat tetapi dikelola oleh Pemerintah Pusat.
- d. Dari sudut pandang budaya, desentralisasi diperlukan agar perhatian dapat sepenuhnya diarahkan pada kekhasan suatu wilayah, seperti kondisi geografis, demografi, aktivitas ekonomi, karakter budaya, atau latar belakang sejarah.
- e. Dalam konteks pembangunan ekonomi, desentralisasi dianggap penting karena Pemerintah Daerah mampu memberikan dukungan yang lebih besar dan langsung terhadap proses pembangunan.

2. Asas Dekonsentrasi

Menurut Koesoemahatmaja (dalam Fauzan, 2006), dekonsentrasi dapat dipahami sebagai pengalihan wewenang dari lembaga pemerintah yang lebih tinggi kepada bawahan untuk mempermudah pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan. Contohnya adalah pemindahan kekuasaan dari menteri kepada gubernur, dan dari gubernur kepada bupati, dan seterusnya. Rondinelli (dalam Koswara, 2002) menyatakan bahwa pada dasarnya, dekonsentrasi adalah separasi kewenangan serta tanggung jawab administratif yang terbagi antara lembaga pusat dengan pejabat pusat di daerah. Sementara itu, menurut Bryant, dekonsentrasi lebih tepat digambarkan sebagai pergeseran beban kerja dari lembaga pusat kepada perwakilan di daerah, tanpa memberikan hak untuk membuat keputusan atau kebebasan dalam pengambilan keputusan (Koswara, 2002). Rondenelli mengemukakan bahwa dekonsentrasi terbagi menjadi dua kategori, yaitu administrasi lapangan dan administrasi lokal. Pada kategori administrasi lapangan, pejabat di lapangan memiliki kebebasan dalam pengambilan keputusan, seperti merencanakan, membuat keputusan rutin, dan menyesuaikan pelaksanaan kebijakan pusat dengan situasi setempat. Semua aktivitas ini dilakukan di bawah arahan dari lembaga pusat. Dalam sistem ini, meski para staf lapangan beroperasi dalam wilayah pemerintah lokal yang memiliki kekuasaan semi otonom, mereka tetap merupakan pegawai departemen pusat dan berada di bawah arahan serta

pengawasan pusat. Di sisi lain, dalam administrasi lokal, semua pejabat di setiap tingkatan pemerintahan bertindak sebagai wakil dari pemerintah pusat, seperti di provinsi, distrik, dan kotamadya, yang dipimpin oleh individu yang diangkat oleh departemen pusat dan bertanggung jawab kepadanya. Mereka beroperasi di bawah arahan teknis serta pengawasan dari departemen pusat. Terdapat dua jenis administrasi lokal yang umumnya diterapkan di negara-negara yang sedang berkembang, yaitu administrasi lokal terintegrasi dan tidak terintegrasi.

Integrasi administrasi lokal merupakan salah satu bentuk dekonsentrasi. Sumber daya dari kementerian pusat yang berada di daerah menjalankan perintah serta pengawasan langsung dari pemimpin eksekutif di wilayah tersebut (seperti provinsi, kabupaten, dan kota) yang diangkat oleh serta bertanggung jawab kepada pemerintah pusat. Meskipun staf tersebut diangkat, dibayar, dipromosikan, dan dipindahkan oleh kementerian pusat, mereka berfungsi sebagai staf teknis untuk pemimpin eksekutif daerah dan bertanggung jawab kepadanya. Dalam sistem administrasi lokal yang tidak terintegrasi, staf dari kementerian pusat yang ada di daerah dan pemimpin eksekutif wilayah beroperasi secara terpisah. Mereka menjawab kepada departemen masing-masing di pusat. Koordinasi berlangsung dengan cara yang tidak resmi. Staf teknis mendapat arahan serta pengawasan dari departemen mereka masing-masing. Di Indonesia, koordinasi antara lembaga yang bersifat vertikal (pejabat pusat di daerah) dilakukan dengan cara formal (Koswara, 2002).

3. Asas Tugas Pembantuan

Tugas Pembantuan merupakan penugasan dari pemerintah kepada wilayah dan desa, serta dari wilayah ke desa, untuk menjalankan tugas tertentu yang disertai dengan pendanaan, sarana, prasarana, serta sumber daya manusia, dengan kewajiban untuk melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada pihak yang memberikan penugasan. Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Tugas Pembantuan didefinisikan sebagai penugasan dari Pemerintah Pusat ke daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat, atau dari Pemerintah Daerah provinsi ke Daerah kabupaten/kota untuk menjalankan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi wewenang Daerah provinsi. Urusan yang diberikan tetap merupakan tanggung jawab sepenuhnya Pemerintah atau Pemerintah Daerah Provinsi yang memberikan tugas. Pemerintah atau Pemerintah Daerah Provinsi bertugas menyusun rencana kegiatan atau kebijakan dan menyediakan anggarannya, sementara daerah yang ditugasi, dalam hal ini kabupaten dan kota, hanya melaksanakan namun dengan tanggung jawab untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas tersebut kepada pihak yang memberikan tugas.

Urusan-urusan yang dilaksanakan berdasarkan prinsip Tugas Pembantuan ini mencakup beberapa hal, seperti urusan haji, penanganan bencana alam, lingkungan hidup, olahraga, dan kepemudaan. Sjahran Basah menyatakan bahwa tugas pembantuan sebenarnya adalah pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi oleh pihak lain dengan cara yang mandiri. Mandiri di sini berarti ada kemungkinan untuk membuat peraturan yang menyesuaikan dengan ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi, agar sesuai dengan kondisi nyata di daerah masing-masing. Bagir Manan sependapat dengan definisi ini, menyatakan bahwa tugas pembantuan merupakan kewajiban untuk membantu mengelola kepentingan rumah tangga tingkat lebih atas (Fauzan, 2006).

Dengan demikian, tugas pembantuan pada dasarnya berkaitan dengan pelaksanaan tugas yang diemban oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah tingkat atas oleh pemerintah daerah atau pemerintah desa yang bersifat membantu, dengan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan kepada pihak yang memberikan tugas. Dalam konteks ini, posisi pemerintah daerah atau pemerintah desa yang menjalankan tugas pembantuan tidak berada

dalam posisi subordinasi terhadap pemerintah atau pemerintah daerah tingkat atas yang memberikan tugas, tetapi pemerintah daerah atau pemerintah desa tidak memiliki hak untuk menolak. Hubungan dalam tugas pembantuan muncul berdasarkan ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan. Pada intinya, tugas pembantuan adalah melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Daerah berkewajiban untuk menerapkan peraturan perundang-undangan, termasuk yang diperintahkan atau diminta dalam skema tugas pembantuan (Bagir Manan dalam Fauzan, 2006).

Dalam melaksanakan tugas bantuan, kegiatan yang dikelola oleh pemerintah daerah atau desa tetap menjadi tanggung jawab pemerintah atau pemerintah daerah yang lebih tinggi, sementara metode pelaksanaannya sepenuhnya diserahkan kepada daerah. Apabila pemerintah daerah atau desa yang diberikan tugas untuk menjalankan bantuan tidak mampu mempertanggungjawabkan pelaksanaannya, maka bantuan tersebut bisa dihentikan, dan pemerintah yang memiliki urusan pemerintahan tersebut berhak meminta ganti rugi dari daerah atau desa yang tidak bertanggung jawab.

Oleh karena itu, bisa disimpulkan bahwa tugas bantuan dijalankan dalam konteks penyelenggaraan pemerintah daerah karena:

- a. Urusan pemerintahan yang dianggap sebagai tanggung jawab untuk diberikan bantuan adalah urusan-urusan pemerintahan yang secara dasar masih menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, tetapi pelaksanaannya akan lebih efisien dan efektif jika dijalankan oleh pemerintah daerah yang lebih rendah atau desa.
- b. Keterbatasan kapasitas pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi berkenaan dengan perangkat dan sumber daya.

Ateng Syarifudin menyatakan bahwa dasar pertimbangan pelaksanaan atas tugas pembantuan antara lain karena:

- a. Keterbatasan kemampuan pemerintah dan atau pemerintah daerah.
- b. Karakter dari suatu masalah yang tidak bisa dilaksanakan dengan efektif tanpa partisipasi pemerintah daerah.
- c. Perkembangan serta kebutuhan warga, sehingga suatu masalah akan lebih efektif dan berhasil jika diberikan kepada pemerintah daerah.

Lebih lanjut dijelaskan bahwa mengenai ukuran atau atribut dari materi atau beban yang menjadi tanggung jawab pendukung, mencakup:

- a. Masalah tersebut berdampak langsung kepada masyarakat.
- b. Masalah yang secara tidak langsung, tidak memengaruhi kepentingan masyarakat, karena hanya membantu urusan pemerintah pusat.
- c. Masalah yang dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas layanan yang langsung memenuhi kebutuhan masyarakat setempat.
- d. Masalah yang bukan merupakan hal strategis bagi nasional dan masalah yang tidak memerlukan keseragaman di tingkat nasional (Fauzan, 2006).

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan tugas pendampingan dilakukan tidak hanya untuk mempermudah pelaksanaan tanggung jawab pemerintah pusat dalam menangani beberapa urusan pemerintahan tertentu, tetapi juga untuk meningkatkan kapasitas pemerintah daerah dalam menangani urusan yang sama karena mereka terlibat langsung dalam mendukung pemerintah pusat. Tugas pendampingan dalam beberapa aspek tertentu dapat berfungsi sebagai langkah awal menuju pengalihan penuh suatu urusan kepada pemerintah daerah. Tugas pendampingan merupakan langkah permulaan sebagai persiapan untuk pengalihan sepenuhnya.

4. Asas *Vrijbestuur*/Free of Act Administration

Sebagaimana yang telah diketahui, pengelolaan pemerintahan mencakup berbagai bidang yang luas dan rumit. Oleh karena itu, telah dilakukan upaya untuk mengumpulkan seluruh aktivitas pemerintahan dalam bentuk peraturan yang komprehensif, meskipun masih ada beberapa kegiatan Pemerintahan yang belum termasuk dalam Asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, atau Tugas Pembantuan. Untuk ini, penerapannya di tingkat daerah mengacu pada prinsip *Vrijbestuur*.

Sebagai ilustrasi, pada masa lalu di Papua saat Pemerintah Belanda meninggalkan wilayah tersebut, setiap Kecamatan Besar di pesisir memiliki kapal laut dengan ukuran tertentu yang berfungsi sebagai sarana transportasi ke desa-desa yang terletak di pulau-pulau atau di sepanjang pantai. Karena tidak adanya instansi pelabuhan di kecamatan, maka Camat menjalankan fungsi tersebut. Contoh lainnya adalah pelaksanaan fungsi pos yang menghubungkan kecamatan dengan desa-desa.

7.2.4 Pengembangan Kapasitas SDM Aparatur dalam Penyelenggraan Pemerintahan Desa di Desa Kenongo Kecamatan Tulangan Kabupaten Sidoarjo

Pemerintah desa menjadi garda paling depan yang menjalankan pelayanan publik guna menjamin kesejahteraan masyarakat yang menjadi faktor penentu keberhasilan dari program pemerintah. Pemerintah desa yang berhubungan secara langsung dengan pelayanan kepada masyarakat menjadi penentu keberhasilan program pemerintah. Pemerintah desa berada pada tingkat paling bawah dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga komponen yang ada didalamnya yaitu aparatur desa memerlukan adanya profesionalisme dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya. Aparatur desa membutuhkan adanya pengembangan kapasitas SDM untuk meningkatkan kemampuan dan ketrampilan agar tercipta hasil kinerja yang baik (Fajarwati, 2019). Meningkatkan kapasitas aparatur desa menjadi suatu tindakan untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera. Oleh karena itu, kapasitas aparatur di pemerintahan Desa sangatlah penting sebagai ujung tombak dalam pelayanan publik. Pemerintah desa harus melakukan upaya untuk meningkatkan kapasitas aparatur desanya. Pengembangan kapasitas adalah suatu usaha yang bertujuan untuk mengembangkan strategi dalam menciptakan daya tanggap kinerja pemerintah yang efisien dan efektif. Salah satu dimensi dalam pengembangan kapasitas ialah dimensi pengembangan kapasitas SDM aparatur. Dimensi pengembangan kapasitas SDM aparatur menitikberatkan pada ketersediaan tenaga yang profesional dan memiliki kemampuan secara teknis, yang dapat dilakukan dengan melakukan pelatihan, pengupahan, kondisi lingkungan kerja yang kondusif, dan rekrutmen (Yunus & Sani, 2017). Pentingnya penyelenggaran program pengembangan kapasitas SDM agar tercapai tujuan organisasi.

Pengembangan kapasitas SDM yang dilaksanakan organisasi bermanfaat bagi karyawan dalam mengembangkan karir, ketrampilan, dan ketangguhan dalam melaksanakan pekerjaan. Meningkatkan kapasitas aparatur desa merupakan suatu upaya untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat (Labola, 2019). Namun pada kenyataannya banyak faktor yang dapat mempengaruhi kapasitas aparatur desa dalam melaksanakan tugasnya, seperti minimnya sumber akses informasi dan komunikasi. Banyak aparatur desa yang tidak diberikan informasi yang baik dan benar terkait pengelolaan manajemen desa. Sebagian besar aparatur desa tidak mengetahui dan memahami regulasi menyebabkan tugas dan tanggung jawab mereka tidak dapat dilakukan dengan maksimal. Kurangnya pemahaman mengakibatkan kondisi rentan, satu diantaranya kemungkinan penggunaan anggaran dana tidak sesuai peruntukan, bahkan berujung

penyelewengan dana desa. Selain itu, permasalahan-permasalahan lainnya yakni banyaknya aparatur desa berusia lebih dari 50 tahun ke atas yang tidak mengetahui tugas pokok dan fungsi pekerjaan, minimnya pengetahuan dan pemahaman dalam informatika dan penggunaan teknologi (IT), pembangunan fisik desa kurang maksimal, dan potensi desa belum dimanfaatkan secara maksimal. Upaya meminimalisir yang dilakukan dalam faktor-faktor dan permasalahan sebagaimana dijelaskan di atas yakni melalui pengembangan kapasitas SDM aparatur desa. Pengembangan kapasitas sumber daya manusia dalam kaitannya dengan profesionalisme aparatur pemerintah merupakan aspek penting yang harus diperhatikan dalam pengembangan sumber daya manusia di lingkungan pemerintahan. Pengembangan kapasitas SDM aparatur merupakan salah satu upaya untuk meningkatkan ketampilan dan pengetahuan agar menjadi profesional melaksanakan tugasnya untuk mendukung pencapaian tujuan penyelenggaraan daerah otonom baru. Semua penguatan aparatur sumber daya manusia diarahkan untuk mencapai pembangunan dan pelayanan yang optimal kepada masyarakat. (Darmi & Suwitra, 2017)

Pengembangan kapasitas aparatur Pemerintahan Desa di Desa Kenongo Kecamatan Tulangan Kabupaten Sidoarjo melalui bimbingan teknis pada dasarnya sudah dilaksanakan oleh Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (DPMD) Kabupaten Sidoarjo. Bimbingan teknis ini diharapkan dapat disesuaikan dengan kebutuhan untuk meningkatkan kapasitas aparatur desa lembaga desa dalam melaksanakan program desa. Pelaksanaan bimbingan teknis bagi aparatur Desa Kenongo selama ini hanya sebatas bimbingan secara umum dan belum termasuk ke dalam pendampingan secara teknis pelaksanaannya, sehingga belum mampu membantu permasalahan dalam menyelesaikan melaksanakan pekerjaan sehari-hari. Bimbingan teknis ini tidak disertai dengan adanya semangat dari aparatur desa. Kebanyakan aparatur desa mengikuti bimbingan teknis hanya sekedar formalitas saja. Pengembangan sumber daya aparatur desa Kenongo merupakan cara yang dilakukan untuk meningkatkan kualitas aparatur desa Kenongo. Pengembangan kapasitas SDM aparatur Desa Kenongo dilaksanakan melalui bimbingan teknis. Tujuan dilaksanakannya bimbingan teknis ini adalah untuk mengembangkan kapasitas SDM aparatur desa Kenongo agar mampu menciptakan pemerintahan desa yang efektif. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menjelaskan bahwa asas profesional merupakan salah satu asas penyelenggaraan pemerintahan di tingkat desa, sehingga aparatur desa yang membantu kepala desa harus mampu bekerja secara profesional dalam melayani masyarakat (Alam, 2017). Bimbingan teknis yang ditujukan kepada aparatur Desa Kenongo menjadi wadah bagi aparatur untuk belajar mengatasi permasalahan melaksanakan produktivitas pekerjaannya kerjanya selama agar meningkat.

Pengembangan kapasitas SDM aparatur Desa Kenongo melalui bimbingan teknis belum berjalan sebagaimana mestinya. Bimbingan teknis yang dilaksanakan hanya sebatas bimbingan secara umum saja dan belum termasuk dalam pendampingan pelaksanaannya. Pengembangan kapasitas SDM aparatur desa tidak hanya berhenti pada bimbingan teknis saja, melainkan juga ada pelatihan terkait teknologi dan informasi (IT). Pelatihan IT sebagai wujud kegiatan pengembangan kapasitas SDM dalam hal kemampuan aparatur desa di bidang teknologi dan informasi (IT) sudah dilaksanakan, namun pelaksanaannya menjadi kurang optimal dikarenakan pada pelatihan ini tidak dibarengi dengan tahapan monitoring dan evaluasi. Disamping itu tingkat ketertarikan dan curiosity yang rendah dari aparatur terhadap informasi teknologi sehingga pelatihan IT tidak berdampak pada pengembangan kemampuan aparatur Desa Kenongo. Karena itu ingga saat ini kemampuan IT aparatur desa masih menjadi masalah utama pengoperasional teknologi, sehingga para aparatur kurang maksimal dalam menjalakan tugas dan fungsinya sebagai penyelenggara pelayanan publik, utamanya pelayanan administrasi di Desa Kenongo. Pelaksanaan pengembangan kapasitas SDM aparatur desa melalui pelatihan IT tidak didasari dengan adanya softskill dari aparatur desa itu sendiri, sehingga dalam pelaksanaan

pekerjaan menjadi tidak efisien mengingat IT ini diperlukan dalam menyediakan data informasi desa ke tingkat Kecamatan Tulangan dan Kabupaten Sidoarjo. Aparatur Desa Kenongo yang notabene tidak memiliki ketertarikan dalam menggunakan IT menjadikan desa menjadi kurang maju dalam hal update informasi.

Pengembangan kapasitas SDM tidak hanya ditujukan pada staff aparatur desa saja melainkan untuk seluruh elemen pemerintah desa termasuk Kepala Desa, utamanya dalam hal pengembangan kemampuan berkomunikasi terhadap staff aparat desa untuk menciptakan suasana iklim kerja penyelenggaraan yang kondusif dalam pemerintahan, karena lingkungan yang demikian dapat terwujud jika terdapat pemimpin yang mampu memahami, melindungi, mengarahkan bawahannya dalam melayani masyarakat. Kurangnya kemampuan komunikasi Kepala Desa dengan aparatur aparaturnya juga menjadi hal yang perlu diperhatikan dalam melaksanakan pengembangan kapasitas SDM aparatur. Pada dasarnya komunikasi yang dilakukan kepala desa melibatkan seluruh elemen pemerintahan desa, kepala desa dan perangkat desa merupakan salah satu prasyarat untuk keberhasilan proses pembangunan dan merupakan langkah maju untuk meningkatkan kemakmuran desa dan kesejahteraan masyarakat. Melalui komunikasi akan terjadi interaksi yang dapat menyamakan persepsi, sehingga terbangunnya kerjasama antara pimpinan dengan perangkat desa.

SDM aparatur desa Kenongo menjadi prioritas utama pemerintah desa yang membutuhkan upaya kapasitas pengembangan agar tercipta SDM yang berkualitas dan memiliki profesionalisme yang tinggi. Meninjau pelaksanaan bimbingan teknis dan pelatihan IT yang diselenggarakan oleh Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (DPMD) Kabupaten Sidoarjo, dapat dikatakan bahwa pengembangan kapasitas SDM aparatur desa belum dilaksanakan secara optimal, sehingga diperlukan kerjasama dengan pemerintah daerah Kabupaten Sidoarjo untuk menyusun ide baru dalam melaksanakan pembekalan aparatur desa yang memiliki profesionalisme dalam menjalankan tugas-tugas sesuai ketentuan perundang- undangan (Alam, 2017).

7.3 Penutup

7.3.1 Rangkuman

Konsep pemerintahan daerah di Indonesia, yang berasal dari istilah "local government," mencakup tiga makna utama: organisasi pemerintah daerah, kegiatan pemerintahan lokal, dan area lokal. Pemerintah daerah diwakili oleh kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), yang menjalankan fungsi legislatif dan eksekutif, sementara fungsi yudikatif tetap dikelola oleh pemerintah pusat. Pemerintahan daerah memiliki hak untuk mengatur urusan mereka sendiri melalui pembuatan peraturan daerah.

Terdapat enam dimensi penting dalam pemerintahan daerah: sosial, ekonomi, geografi, hukum, politik, dan administrasi. Dimensi-dimensi ini membantu memahami bagaimana pemerintah daerah berfungsi dalam konteks lokal. Pemerintahan daerah terbagi menjadi dua bentuk: *Local Self Government*, yang memberikan otonomi penuh kepada pemerintah daerah untuk mengelola urusan mereka sendiri; dan *Local State Government*, yang berfungsi sebagai entitas yang melaksanakan kebijakan pemerintah pusat.

Asas pemerintahan daerah di Indonesia mencakup desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Desentralisasi memungkinkan pemindahan kekuasaan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom, sehingga meningkatkan responsivitas terhadap kebutuhan lokal. Dekonsentrasi melibatkan pengalihan wewenang dari lembaga pemerintah yang lebih tinggi kepada bawahan untuk mempermudah pelaksanaan tugas pemerintahan. Tugas Pembantuan

adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah untuk menjalankan tugas tertentu dengan dukungan sumber daya.

Prinsip *Vrijbestuur* atau *Free of Act Administration* memberikan fleksibilitas dalam pengelolaan pemerintahan tanpa terikat pada peraturan ketat. Contoh penerapan prinsip ini terlihat di Papua, di mana camat menjalankan fungsi transportasi dan pos tanpa adanya instansi resmi. Dengan demikian, konsep pemerintahan daerah di Indonesia adalah suatu sistem yang kompleks namun penting untuk memastikan pelayanan publik yang efektif dan efisien sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat.

7.3.2 Evaluasi

1. Menurut pendapat Anda, mengapa kekuasaan pemerintah perlu didistribusikan?
2. Diskusikan peran dan fungsi legislatif serta eksekutif dalam pemerintahan daerah. Mengapa fungsi yudikatif tetap dikelola oleh pemerintah pusat?
3. Analisislah keuntungan dan kekurangan dari penerapan desentralisasi dalam pemerintahan daerah di Indonesia. Bagaimana desentralisasi dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan?
4. Uraikan perbedaan antara administrasi lapangan dan administrasi lokal dalam penerapan dekonsentrasi!
5. Jelaskan bagaimana pelaksanaan asas tugas pembantuan dapat meningkatkan efisiensi pengelolaan urusan pemerintahan! Berikan contoh urusan yang dilaksanakan berdasarkan prinsip ini.

7.3.3 Daftar Pustaka

- Alam, H. V. (2017). Pengembangan sumber daya aparatur desa. Gorontalo: Ideas Publishing.
- Darmi, T. & Suwitri, S. (2017). *Strengthening the capacity of human resources apparatus in the implementation of new autonomous regions*. European Journal of Social Sciences 55, 4, 427-438.
- Fajarwati. N. (2019). Pengembangan kapasitas aparatur pemerintah desa dalam rangka mewujudkan *good governance*. Jurnal Wacana Kinerja 22, 2, 219-234.
- Fauzan, Muhammad. (2006). Hukum Pemerintahan Daerah. Yogyakarta: UII Press.
- Koswara. (2002). Otonomi Daerah untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat. Jakarta: Candi Cipta Paramuda.
- Labola, Y. A. (2019). Konsep pengembangan sumber daya manusia berbasis kompetensi, bakat dan ketahanan dalam organisasi. Jurnal Manajemen & Kewirausahaan 7, 1, 28-35.
- Nurcholis, Hanif. (2007). Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah. Jakarta: Grasindo
- Riwu Kaho, Josef. (1982). Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia. Jakarta: Bina Aksara.
- Rondinelli, Dennis A. (1983). *Development Administration and Decentralization: Theory and Practice in Developing Countries*. Boulder, CO: Westview Press.
- Suryaningrat, Bayu. (1980) Pamong Praja dan Kepala Wilayah, Jakarta: Aksara Baru
- Yunus, M. and Sani, K. R. (2017). *The capacity building of local government in Sanjai village, Sinjai regency*. MIMBAR 33, 2, 245-252.

BAB 8

PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP

8.1 Pendahuluan

8.1.1 Deskripsi Singkat

Public Private Partnership (PPP) merupakan konsep penting dalam administrasi publik yang menggambarkan kerjasama antara pemerintah dan sektor swasta melalui kontrak jangka panjang. Dalam konteks ini, PPP bertujuan untuk meningkatkan kualitas layanan publik dengan efisiensi biaya, di mana sektor swasta mengambil peran dalam pelaksanaan fungsi-fungsi tertentu yang biasanya menjadi tanggung jawab pemerintah. Melalui PPP, kedua belah pihak berbagi risiko dan pendapatan, menciptakan sinergi yang saling menguntungkan.

Bab ini akan membahas berbagai model PPP, seperti *Build, Operate, Transfer* (BOT) dan *Build, Own, Operate* (BOO), serta tahapan pelaksanaan kerjasama yang mencakup persiapan proyek, analisa pemilihan bentuk kerjasama, dan pembangunan hubungan yang kuat. Dengan mengidentifikasi kebutuhan infrastruktur dan melibatkan sektor swasta dalam pengelolaan, pemerintah dapat mengatasi keterbatasan sumber daya dan anggaran.

Dalam implementasinya, PPP tidak hanya memberikan manfaat bagi pemerintah dalam hal efisiensi dan inovasi, tetapi juga meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Oleh karena itu, pemahaman tentang PPP sangat penting bagi pengambil kebijakan dan praktisi administrasi publik untuk menciptakan solusi berkelanjutan dalam penyediaan layanan publik.

8.1.2 Kompetensi Dasar

Mendeskripsikan *public private partnership*

8.1.3 Indikator

1. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Konsep *Public Private Partnership*
2. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Jenis-Jenis *Public Private Partnership*
3. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Tahap Pelaksanaan *Public Private Partnership*
4. Mahasiswa mampu menganalisis *Collaborative Governance* dalam Pengembangan Pariwisata Pulau Lusi Kabupaten Sidoarjo di Era New Normal

8.2 Pembahasan

8.2.1 Konsep *Public Private Partnership*

Menurut Willian J. (2009), *Public Private Partnership* adalah bentuk kontrak atau perjanjian antara pemerintah dan sektor swasta yang mencakup beberapa ketentuan seperti sektor swasta melaksanakan tugas pemerintah untuk jangka waktu tertentu, sektor swasta mendapatkan kompensasi atas pelaksanaan tugas baik secara langsung maupun tidak langsung, dan sektor swasta bertanggung jawab atas risiko yang muncul dari pelaksanaan tugas tersebut. Konsep *Public Private Partnership* dapat menciptakan kolaborasi antara sektor publik dan

swasta dalam proses pembangunan. Manfaat dari kolaborasi ini meliputi inovasi, pendanaan, kemampuan teknologi, dan pengaturan efisiensi.

Menurut Nijkamp (2002), kolaborasi antara pemerintah dan swasta adalah suatu bentuk kerja sama yang terinstitusi antara kedua belah pihak tersebut yang didasari pada tujuan bersama, bekerja menuju satu target, di mana masing-masing pihak berbagi risiko investasi berdasarkan kesepakatan awal serta pembagian pendapatan dan biaya. Definisi *Public Private Partnership* menurut United Kingdom Foreign & Commonwealth Office (2013) adalah kontrak antara suatu badan politik dan sebuah entitas swasta, di mana aset dan kapasitas masing-masing pihak dalam mengelola fasilitas atau layanan dibagi dalam jangka waktu yang signifikan, yaitu antara 20-30 tahun atau lebih.

Public Private Partnership (PPP) dapat diartikan sebagai: kontrak antara pemerintah dan swasta, di mana keduanya berkolaborasi untuk memanfaatkan keahlian dan kemampuan masing-masing dalam meningkatkan layanan kepada masyarakat, dengan tujuan menyediakan kualitas pelayanan terbaik dengan biaya yang efisien bagi publik (America's National Council on Public Private Partnership, 2010). Dalam skema PPP, meskipun sektor swasta seringkali memiliki tanggung jawab utama dalam manajemen operasional harian, sektor publik tetap memiliki peran dalam pengelolaan perusahaan dan manajemen sehari-hari. Dalam kolaborasi ini, risiko dan potensi manfaat dalam penyediaan layanan atau fasilitas dibagi antara pemerintah dan swasta. Secara teori, *Public Private Partnership* merupakan hubungan energi yang berkelanjutan (kontrak jangka panjang) dalam pengembangan proyek untuk meningkatkan layanan publik antara lain:

- a. Pemerintah atau pemerintah daerah selaku regulator
- b. Perbankan/konsorsium selaku penyandang dana, dan
- c. Pihak swasta/BUMN/BUMD selaku *Special Purpose Company* (SPC) yang bertanggungjawab atas pelaksanaan suatu proyek mulai dari desain, konstruksi, pemeliharaan, dan operasional.

Berdasarkan uraian di atas, beberapa ciri khas dari PPP dapat diidentifikasi, termasuk adanya kesepakatan antara pemerintah dan swasta, swasta melaksanakan peran dalam penggunaan aset untuk periode tertentu, kedua pihak menerima imbalan baik secara langsung maupun tidak langsung, serta swasta menanggung risiko yang muncul selama pelaksanaan kemitraan. Model PPP dapat memberikan manfaat bagi negara selaku pemilik aset karena swasta dapat memberikan dukungan dana untuk pembangunan infrastruktur dan mengelola operasional setelah aset yang menjadi fokus telah selesai dibangun. Setiap pihak juga memperoleh manfaat baik secara langsung maupun tidak langsung dari kolaborasi ini. Tentu saja, hal ini menguntungkan bagi pemerintah sebagai pemilik aset dan juga bagi sektor swasta.

8.2.2 Jenis-Jenis Public Private Partnership

Menurut *The National Council for Public Private Partnership* beberapa bentuk kerjasama dalam PPP adalah:

- 1. *Build, Operate, Transfer* (BOT) atau *Build, Transfer, Operate* (BTO)**

Bentuk ini adalah jenis kerjasama PPP di mana pihak swasta membangun infrastruktur berdasarkan perjanjian tertentu dengan pemerintah, menjalankan operasional dalam jangka waktu yang disepakati sesuai kontrak, lalu mengembalikan infrastruktur tersebut kepada pemerintah. Dalam banyak situasi lainnya, pihak swasta seringkali menyediakan sebagian atau seluruh biaya pembangunan, yang berarti selama masa kontrak, harus ada kesesuaian dengan perhitungan pengembalian investasi melalui pemanfaatan infrastruktur tersebut. Saat kontrak

berakhir, pemerintah memiliki opsi untuk mengevaluasi tanggung jawab operasional, memperpanjang kerjasama dengan pihak yang sama, atau mencari mitra baru dari pihak swasta untuk pengelolaan atau pemeliharaan. BTO mirip dengan BOT. Namun, perbedaannya ada pada waktu penyerahan fasilitas. Dalam skema BOT, pihak swasta mengembalikan setelah memiliki selama periode tertentu, sedangkan dalam BTO, pihak swasta menyerahkan fasilitas kepada pemerintah setelah proyek pembangunan selesai.

2. *Build, Own, Operate* (BOO)

BOO adalah jenis kerja sama PPP di mana kontraktor swasta bertugas untuk membangun dan mengelola fasilitas tanpa perlu menyerahkan kepemilikan kembali kepada pihak pemerintah. Dengan kata lain, pemerintah memberikan hak dan tanggung jawabnya atas suatu infrastruktur publik kepada mitra swasta untuk mendanai, membangun, memiliki, dan mengoperasikan infrastruktur publik baru tersebut selama-lamanya. Transaksi BOO dapat dianggap bebas pajak jika semua syarat yang ditetapkan oleh kantor pajak terpenuhi.

3. *Buy, Build, Operate* (BBO)

BBO adalah suatu cara untuk menjual aset yang melibatkan rehabilitasi atau pengembangan fasilitas yang sudah ada. Pemerintah melelang aset kepada sektor swasta, dan setelah itu, pihak swasta berusaha untuk meningkatkan fasilitas tersebut agar dapat menghasilkan keuntungan dengan cara yang menguntungkan juga.

4. *Design, Build* (DB)

DB adalah jenis kolaborasi di mana pihak swasta bertanggung jawab untuk menyediakan desain dan membangun berdasarkan rancangan proyek yang sesuai dengan persyaratan standar dan kinerja yang ditentukan oleh pemerintah. Model kerjasama ini bisa mengurangi waktu, biaya, memberikan kepastian yang lebih baik, dan memberikan beban risiko tambahan kepada pihak swasta. Selain itu, model ini juga mampu meminimalkan sengketa berkat pembagian tanggung jawab yang jelas dan mudah.

5. *Design, Build, Maintain* (DBM)

Bentuk DBM adalah suatu bentuk kolaborasi yang mirip dengan DB, namun berbeda dalam hal pemeliharaan fasilitas yang menjadi tanggung jawab pihak swasta untuk beberapa waktu sesuai kesepakatan. Manfaat yang diperoleh juga serupa dengan DB, di mana risiko pemeliharaan ditanggung oleh mitra swasta, ditambah pula adanya jaminan yang diberikan oleh pihak swasta selama masa pemeliharaan.

6. *Concession*

Konsesi memberikan kesempatan bagi pihak swasta untuk memiliki tanggung jawab yang lebih dalam mengelola dan merawat aset, serta melakukan investasi. Meskipun kepemilikan aset tetap dimiliki oleh pemerintah, hak untuk menggunakan aset sepenuhnya diberikan kepada pihak swasta hingga masa kontrak berakhir (umumnya antara 25 hingga 30 tahun). Proses penawaran konsesi biasanya dilakukan melalui lelang, di mana penawaran terendah akan menjadi pemenangnya. Kontrak konsesi mencakup berbagai ketentuan seperti sasaran kinerja (kualitas), standar pelaksanaan, kesepakatan investasi modal, mekanisme penyesuaian tarif, dan penyelesaian sengketa atau arbitrasi yang mungkin timbul. Salah satu keuntungan dari sistem konsesi adalah bahwa semua pengelolaan dan investasi dilakukan oleh pihak swasta demi mencapai efisiensi. Konsesi sangat sesuai untuk menarik investasi dalam jumlah besar.

8.2.3 Tahap Pelaksanaan *Public Private Partnership*

Terdapat tiga tahapan menurut Riyanto (2007) yang harus dilakukan pemerintah daerah/kota untuk tercapainya kesepakatan kerja sama antara pemerintah dan swasta, diantaranya:

1. Persiapan Proyek

Persiapan proyek adalah langkah pertama dalam rencana pelaksanaan kolaborasi antara pemerintah dan swasta. Pada tahap ini, pendekatan yang harus diterapkan adalah:

- a. Identifikasi, yang berkaitan dengan berbagai hal seperti kondisi infrastruktur kota, tingkat investasi, tarif layanan yang ada, tingkat kepuasan pelanggan secara umum, serta perbandingan antara pendapatan dan biaya yang berlaku.
- b. Penetapan Sasaran, di mana dalam kerjasama ini harus ada kejelasan mengenai sasaran yang ingin dicapai. Sasaran ini mencakup peningkatan kualitas layanan, perluasan area jangkauan, atau peningkatan standar pelayanan.
- c. Pembentukan Tim Evaluasi, yang terbentuk setelah analisis mengenai pelayanan dan penetapan sasaran menunjukkan kebutuhan akan keterlibatan pihak swasta. Tugas tim evaluasi adalah untuk menilai kelayakan proposal kerjasama yang diajukan oleh sektor swasta. Penilaian proposal ini dilakukan dari segi teknologi yang akan diterapkan, mekanisme pendanaan, serta aspek sosial, politik, dan hukum (aspek teknis, non-teknis, dan finansial).

2. Analisa Pemilihan Bentuk Kerja Sama Pemerintah Swasta

Pada fase ini, tindakan yang perlu dilakukan adalah mengevaluasi kelayakan usulan atau proposal yang dikemukakan oleh pihak swasta. Proposal ini mencakup penentuan bentuk kerjasama antara pemerintah dan swasta, lama periode kerjasama, keuntungan serta kerugian dari tarif, kontribusi, kesulitan, dan tantangan yang mungkin dihadapi dalam kerjasama antara pemerintah dan swasta. Dalam konteks ini, pemerintah sebagai penyedia harus hati-hati dalam menentukan sistem kerjasama yang akan diterapkan dengan segala pertimbangan yang ada.

3. Membuat Hubungan Kerja Sama yang Kuat dan Berkelanjutan

Pada titik ini, sangat penting untuk membangun kolaborasi antara sektor publik dan sektor swasta, yang merupakan faktor utama dalam pembangunan yang berkelanjutan.

8.2.4 *Collaborative Governance* dalam Pengembangan Pariwisata Pulau Lusi Kabupaten Sidoarjo di Era New Normal

Kolaborasi merupakan keterlibatan berbagai aktor meliputi pemerintah, swasta, masyarakat, dan akademisi dalam implementasi kebijakan publik. Untuk mengetahui kondisi kolaborasi para pemangku kepentingan yang terlibat dalam pengembangan pariwisata Pulau Lusi, dapat dilihat dari kondisi awal dalam membangun kolaborasi antar pelaku pengembangan pariwisata Pulau Lusi. Ditemukan adanya kekuatan yang berbeda-beda antar pelaku yang terlibat sehingga menjadi kendala dalam kolaborasi tersebut, apalagi ketika tiba-tiba pandemi Covid 19 melanda hingga masa New Normal, kehadiran pemerintah yang ditunggu-tunggu untuk menjadi bagian dari solusi pengembangan pariwisata belum juga tiba, baik di tingkat daerah maupun desa. Demikian pula pihak swasta sebagai investor penghimpun dana sama sekali tidak berminat untuk menjadikan pariwisata Pulau Lusi sebagai tempat wisata utama dalam menarik wisatawan

baik lokal, regional, maupun internasional. Pihak-pihak yang berkomitmen mengembangkan pariwisata dalam rangka membangkitkan kembali perekonomian masyarakat desa di sekitar wisata Pulau Lusi adalah masyarakat yang tergabung dalam Kelompok Sadar Wisata (POKDARWIS) dan APPWS (Asosiasi Perusahaan Perjalanan Wisata Sidoarjo). Perbedaan kekuatan dan kewenangan antar pihak, baik antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, maupun antara pemerintah dengan masyarakat berdampak pada melemahnya dukungan dan kepercayaan baik dari investor maupun masyarakat itu sendiri.

Persoalan perbedaan kewenangan menjadi kendala bagi pemerintah daerah untuk mengambil tindakan bagi pengembangan pariwisata. Ansell (2007) menyatakan bahwa ketidakseimbangan kekuatan antar aktor menyebabkan lemahnya kepercayaan sehingga kolaborasi menjadi tidak efektif. Ferdinan (2015) menyatakan bahwa Dinas Pariwisata Daerah ingin mengembangkan objek wisata namun terhambat oleh status kepemilikan lahan Perhutani. Demikian pula dengan pendapat Arianti (2018) yang menyatakan bahwa kolaborasi tersebut tidak dapat berjalan optimal karena terdapat tumpang tindih kepentingan antar pemangku kepentingan. Masa new normal, kehadiran pemerintah dalam mengembangkan pariwisata Pulau Lusi tidak hanya dibutuhkan dalam mengembangkan pariwisata saja, lebih dari itu, bagaimana pemerintah melalui instansi terkait melakukan sosialisasi untuk menanamkan kesadaran budaya wisata bersih dan sehat kepada masyarakat dalam rangka mempersiapkan New Normal untuk diimplementasikan kepada wisatawan yang akan berkunjung ke Pulau Lusi.

Kepemimpinan fasilitatif merupakan figur penggerak yang menginisiasi aktivitas pariwisata di Pulau Lusi di era new normal pasca pandemi Covid-19. Figur kepemimpinan yang seharusnya dijalankan oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah bahkan pemerintah desa, justru dijalankan oleh kelompok sadar wisata (POKDARWIS) dan didukung oleh Asosiasi Perusahaan Perjalanan Wisata Sidoarjo (APPWS), kondisi ini mengakibatkan pengembangan pariwisata Pulau Lusi kurang optimal. Kehadiran antar pihak, terutama yang memiliki kewenangan dan sumber daya memadai, akan menjadi figur penggerak dalam menentukan kelancaran terciptanya keseimbangan antara peran masing-masing aktor sehingga kolaborasi berjalan optimal. Ketika keseimbangan peran aktor tidak ditunjukkan secara proporsional dalam hubungan dan kerjasama, maka kolaborasi tidak terbangun dengan baik.

Desain kelembagaan yang dibutuhkan untuk kolaborasi dalam pengembangan pariwisata di Pulau Lusi, yang terdiri dari instansi pemerintah dan non pemerintah, seperti Dinas Pemuda, Olahraga dan Pariwisata, Dinas Kelautan dan Perikanan, Dinas Kesehatan, Pemerintah Desa Kedungpandan, masyarakat (POKDARWIS), Asosiasi Perusahaan Perjalanan Wisata Sidoarjo (APPWS), serta akademisi, belum terbentuk, hal ini dibuktikan dengan belum adanya Nota Kesepahaman (MoU) sebagai landasan hukum pembentukan yang berkomitmen terhadap pengembangan pariwisata Pulau Lusi.

Karena tidak adanya desain kelembagaan, secara otomatis para aktor yang terlibat tidak memiliki legitimasi yang jelas dan juga tidak adanya peran dan fungsi masing-masing aktor sehingga kolaborasi antar aktor belum terjadi. Temuan ini sangat jauh dari harapan sebagaimana teori kolaborasi yang disampaikan oleh Ansell (2007) yang menyatakan bahwa aturan dasar yang jelas harus diterapkan secara konsisten untuk meyakinkan para aktor bahwa proses kolaborasi tersebut adil, setara dan terbuka. Bichler (2019) menjelaskan bahwa aturan yang konsisten diperlukan untuk pengaturan desain kelembagaan karena akan berdampak pada kurangnya kepercayaan dan rasa tidak aman sehingga berdampak negatif pada perencanaan jangka panjang. Umar (2019) menyatakan bahwa dampak negatif dari deskripsi pekerjaan para aktor yang tidak jelas karena tidak adanya kesepakatan formal yang disepakati bersama akan berakibat pada rendahnya kemauan dan berbagi kemampuan dan potensi para aktor dalam melakukan kolaborasi. Oleh karena itu, keberadaan MoU sangat penting untuk mengatur hak, kewajiban dan

tanggung jawab masing-masing aktor. Proses kolaborasi berlangsung dalam pertemuan, kepercayaan, berbagi pemahaman, komitmen, antara POKDARWIS dan APPWS saja, yang dilakukan melalui media daring (melalui WhatsApp, telepon, atau panggilan video). Dengan proses kolaborasi yang kurang intens antara POKDARWIS & APPWS, namun antusiasme berupa komitmen untuk menghidupkan kembali Pulau Lusi sebagai destinasi wisata yang sehat, aman, dan bebas COVID-19 terus berlanjut hingga pariwisata Pulau Lusi dibuka kembali di era normal baru. Ansell (2007) menyatakan bahwa dialog tatap muka merupakan inti dari proses kolaborasi yang dapat memengaruhi kepercayaan, saling pengertian, dan komitmen untuk berkolaborasi.

Pentingnya Intensitas pertemuan yang dibutuhkan dalam proses kolaborasi dalam membentuk kepercayaan juga disampaikan oleh Robertson (2011) bahwa kendala dalam proses kolaborasi adalah mempertemukan seluruh pemangku kepentingan dalam satu waktu sehingga sulit mencapai kesepakatan, akhirnya tingkat kepercayaan cenderung rendah.

Berdasarkan uraian tahapan kolaborasi yang dilakukan dalam pengembangan pariwisata Pulau Lusi, hasil kolaborasi antar pemangku kepentingan menunjukkan belum adanya dukungan pemerintah, swasta, dan belum adanya akademisi yang optimal dalam mengembangkan Pulau Lusi sebagai destinasi wisata yang aman, nyaman dan menjamin Pulau Warp bebas dari Covid-19. Kolaborasi hanya terjadi antara POKDARWIS dan APPWS.

8.3 Penutup

8.3.1 Rangkuman

Public Private Partnership (PPP) adalah bentuk kerjasama jangka panjang antara pemerintah dan sektor swasta yang diatur dalam kontrak. Menurut Willian J. (2009), dalam PPP, sektor swasta melaksanakan fungsi pemerintah selama periode tertentu, menerima kompensasi, dan menanggung risiko yang muncul. Nijkamp (2002) menekankan bahwa kerjasama ini bertujuan untuk mencapai sasaran bersama dengan pembagian risiko dan pendapatan. PPP melibatkan pembagian aset dan kapasitas dalam pengelolaan layanan publik selama 20-30 tahun, memberikan manfaat seperti inovasi dan efisiensi. Beberapa model PPP yang umum digunakan termasuk *Build, Operate, Transfer* (BOT), *Build, Own, Operate* (BOO), *Buy, Build, Operate* (BBO), *Design, Build* (DB), dan Konsesi. Masing-masing model memiliki karakteristik tersendiri dalam pengelolaan infrastruktur.

Menurut Riyanto (2007), terdapat tiga tahapan penting dalam mencapai kesepakatan kerja sama: Persiapan Proyek yang mencakup identifikasi kondisi infrastruktur dan pembentukan tim evaluasi; Analisa Pemilihan Bentuk Kerja Sama yang melibatkan evaluasi proposal dari pihak swasta; dan Membangun Hubungan Kerja Sama yang Kuat untuk memastikan kolaborasi yang berkelanjutan. Secara keseluruhan, PPP bertujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik dengan biaya yang efisien melalui kolaborasi yang saling menguntungkan antara pemerintah dan sektor swasta.

8.3.2 Evaluasi

1. Bagaimana konsep *Public Private Partnership* (PPP) dapat meningkatkan efisiensi dalam penyediaan layanan publik?
2. Jelaskan peran sektor swasta dalam *Public Private Partnership* (PPP) dalam pelaksanaan pembangunan daerah! Sertakan contoh konkret untuk mendukung penjelasan Anda.
3. Apa saja manfaat yang dapat diperoleh pemerintah dari keterlibatan sektor swasta?

4. Analisislah tantangan yang dihadapi pemerintah dalam mengimplementasikan *Public Private Partnership* (PPP). Bagaimana cara pemerintah dalam mengatasi tantangan tersebut untuk memastikan keberhasilan pembangunan?
5. Analisislah dampak penerapan *Public Private Partnership* (PPP) terhadap kualitas pelayanan publik dan pembiayaan infrastruktur di daerah, serta jelaskan bagaimana PPP dapat mendorong pembangunan berkelanjutan!

8.3.3 Daftar Pustaka

- Ansell, C., & Gash, A. (2007). *Collaborative Governance in Theory and Practice*. 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Arianti, D., & Satlita, L. (2018). *Collaborative Governance* Dalam Pengembangan Konservasi Mangrove Baros di Desa Tirtohargo Kecamatan Kretek Kabupaten Bantul. *Jurnal Nataprja*, 7(1), 2406–9515. Retrieved from <https://journal.uny.ac.id/index.php/nataprja>
- Bichler, B. F., & Losch, M. (2019). *Collaborative Governance in Tourism: Empirical Insights into a Community-Oriented Destination*. <https://doi.org/10.3390/su11236673>
- Ferdinan, Y., Makmur, M., & Ribawanto, H. (2015). Pengembangan Wisata Alam Berbasis Ekowisata dalam Perspektif Pelayanan Publik (Studi pada Disparbud Kabupaten Nganjuk). 3(12), 2123–2127. Retrieved from <http://administrasipublik.studentjournal.ub.ac.id/index.php/jap/article/view/1106/445>
- Nijkamp, Peter, M. Van der Burch, dan G. Vidigni. 2002. *A Comparative Institutional Evaluation of Public-Private Partnerships in Dutch Urban Land-Use and Revitalization Projects*. *Urban Studies* 39(10): 1865–1880.
- Riyanto, Bambang. (2007). Dasar-Dasar Pembelajaran Perusahaan. Yogyakarta: RPFE.
- Robertson, P. J. (2011). *An Assessment of Collaborative Governance in a Network for Sustainable Tourism: The Case of RedeTuris*. Peter J. Robertson School of Policy, Planning. (May). <https://doi.org/10.1080/01900692.2010.550078>
- Umar, A., Burhanuddin, & Nasrulhaq. (2019). Kolaborasi Aktor dalam Pembangunan Pariwisata Hutan Mangrove Tongke-Tongke Kabupaten Sinjai, Sulawesi Selatan. MATRA PEMBARUAN Jurnal Inovasi Kebijakan, <https://doi.org/10.21787/mp.3.1.2019.57-66>.
- United Kingdom Foreign & Commonwealth Office. (2013). *Public Private Partnerships*. London: Foreign & Commonwealth Office.
- William, J. (2009). *Towards a Comprehensive Understanding of Public Private Partnerships for Infrastructure Development*. California Management Review, Vol. 51, No. 2, hlm. 51-78.

BAB 9

Manajemen Publik

9.1 Pendahuluan

9.1.1 Deskripsi Singkat

Manajemen publik akhir-akhir ini semakin mendapat perhatian dari berbagai pihak, termasuk politisi, akademisi, birokrasi, dan masyarakat umum. Peningkatan minat publik ini dipicu oleh munculnya sejumlah masalah dalam pengelolaan sektor publik yang dianggap kurang memuaskan atau bahkan tidak memuaskan bagi masyarakat. Kualitas layanan publik yang rendah, kinerja birokrasi yang belum mencapai optimal, maraknya kasus korupsi di berbagai tingkat pemerintahan, dan rendahnya akuntabilitas publik semakin menegaskan bahwa pengelolaan isu-isu publik tetap menjadi tantangan penting yang belum bisa diselesaikan dengan baik. Berbagai rintangan dan godaan yang berat selalu menjadi bagian dari perjalanan birokrat dalam menangani isu-isu publik. Sebagai pengelola utama, para birokrat ini memiliki peran penting dalam menyelesaikan masalah publik. Oleh karena itu, manajemen publik seharusnya menjadi dasar bagi pengelola negara dalam menjalankan fungsi mereka. Keresahan beberapa aparatur (baca: birokrat) saat melaksanakan tugas muncul karena ketidakjelasan dalam menangani masalah publik, baik terkait dengan inti regulasi atau prosedur (SOP). Namun, keresahan tersebut bisa diminimalkan jika aparatur memahami konsep manajemen publik secara mendalam dan menyeluruh. Dengan cara ini, dalam rangka mencapai visi dan misi, aparatur pemerintah tidak hanya berperan untuk memenuhi kewajiban yang berhubungan dengan tugas dan fungsi mereka, tetapi juga harus memperhatikan hasil dari pelaksanaan tugas yang berfokus pada visi dan misi lembaga pemerintah, yaitu memberikan layanan terbaik kepada masyarakat.

9.1.2 Kompetensi Dasar

Mendeskripsikan manajemen publik

9.1.3 Indikator

1. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Konsep Manajemen dan Publik
2. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Pengertian dan Esensi Manajemen Publik
3. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Urgensi dan Prinsip-Prinsip Manajemen Publik

9.2 Pembahasan

9.2.1 Konsep Manajemen dan Publik

Secara etimologi, istilah manajemen publik dapat diuraikan menjadi dua kata, yaitu manajemen dan publik. Dalam hal ini, Stoner mendefinisikan manajemen sebagai proses yang mencakup perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan, dan pengendalian usaha anggota organisasi serta penggunaan semua sumber daya yang tersedia untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan oleh organisasi. Definisi ini menunjukkan bahwa manajemen adalah proses menyeluruh mengenai pengelolaan suatu organisasi, mencakup perencanaan desain, pengorganisasian, pengendalian, dan penggunaan sumber daya lainnya. Dengan demikian, semua pihak terkait dalam organisasi diharapkan dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Di sisi lain, Koontz & Weirich (1993) menyatakan bahwa manajemen adalah pencapaian tujuan yang dilakukan bersama dan melalui orang lain. Pendapat serupa disampaikan oleh Makharita

dalam Handayaningrat (1980) yang melihat manajemen sebagai penggunaan sumber daya yang ada atau yang berpotensi untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Kedua definisi tersebut mengungkapkan bahwa manajemen pada dasarnya adalah usaha untuk mencapai tujuan organisasi dengan memanfaatkan atau menggunakan sumber daya yang ada. Dapat disimpulkan bahwa manajemen adalah proses pengelolaan yang dilakukan oleh seorang pemimpin dengan memanfaatkan seluruh potensi sumber daya organisasi, baik yang berkaitan dengan sumber daya manusia, dana, peralatan, metode, maupun teknologi untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Penggunaan potensi sumber daya manusia yang dimaksud meliputi sejauh mana pemimpin dan organisasi dapat menghadirkan sumber daya manusia yang memiliki kompetensi dan profesionalisme sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan organisasi, baik dari sisi jumlah maupun kualitas.

Terdapat berbagai makna yang berbeda terkait dengan arti istilah publik. Ini berarti bahwa terjemahan kata publik sangat dipengaruhi oleh konteks penggunaannya. Contohnya, secara sosiologis, istilah 'publik' dapat diartikan sebagai masyarakat, yang mengacu pada sistem hubungan sosial di mana orang-orang hidup dan berinteraksi secara bersama. Selain itu, dalam kehidupan masyarakat tersebut terdapat norma, nilai, atau kebiasaan tertentu yang secara fungsional mengatur atau membatasi kehidupan masyarakat yang bersangkutan. Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia istilah publik memiliki beberapa arti, antara lain diartikan sebagai berikut:

1. Masyarakat umum, orang banyak, dan
2. Warga.

Berbagai definisi tersebut menunjukkan bahwa kata publik dapat dipahami dalam banyak cara, tergantung pada tujuan, kebutuhan, atau pentingnya penggunaan istilah itu. Salah satu contoh nyata yang dapat membedakan makna kata publik bisa kita lihat dalam kehidupan sehari-hari. Misalnya, istilah public dikaitkan dengan kata relations menjadi *public relations*, yang berarti hubungan masyarakat. Selain itu, kita sering mendengar istilah publik yang digabung dengan kata opinion menjadi *public opinion*, yang dipahami sebagai pendapat umum. Contoh lain yang biasa kita temui adalah penggabungan istilah *public* dengan *service* menjadi *public service*, yang berarti pelayanan masyarakat. Istilah public juga sering dikaitkan dengan kata administration menjadi *public administration*, yang berarti administrasi negara, atau istilah *public* dapat juga dikaitkan dengan kata *health* menjadi *public health*, yang berarti kesehatan masyarakat. Kata lain yang sering berpasangan dengan kata *public* adalah kata *policy*, menghasilkan istilah *public policy* yang berarti kebijakan publik. Berdasarkan berbagai pemikiran tersebut, Tangkilisan (2005) kemudian mengidentifikasi tiga makna yang berhubungan dengan kata *public*, yaitu sebagai umum, masyarakat, dan negara. Ketiga makna tersebut bisa dijelaskan melalui contoh-contoh berikut:

1. Kata *public* dapat diartikan sebagai umum, contohnya dalam istilah *public offering* (penawaran umum), *public ownership* (milik umum), *public switched network* (jaringan telepon umum), dan *public utility* (perusahaan umum),
2. Kata *public* dapat dimaknai sebagai masyarakat, seperti dalam *public relations* (hubungan masyarakat), *public service* (pelayanan masyarakat), dan *public interest* (kepentingan masyarakat),
3. Kata *public* bisa diartikan sebagai negara, contohnya dalam *public authorities* (otoritas negara), *public building* (gedung negara), *public finance* (keuangan negara), *public administration* (administrasi negara), *public revenue* (penerimaan negara), dan *public sector* (sektor negara).

Berdasarkan berbagai pemahaman di atas, dapat disimpulkan bahwa istilah publik memiliki variasi makna yang sangat bergantung pada sudut pandang, kepentingan, serta konteks dari penggunaannya. Dengan demikian, pemaknaan istilah publik akan tepat apabila sesuai dengan konteks dan kepentingan penggunaannya.

9.2.2 Pengertian dan Esensi Manajemen Publik

Konsep manajemen publik sejatinya adalah sebuah kajian yang dibangun dari beragam disiplin ilmu. Ini berarti bahwa keberadaan manajemen publik dalam konteks akademis didukung oleh ilmu manajemen, administrasi publik, kebijakan publik, ilmu politik, dan lainnya. Kombinasi dari berbagai disiplin ilmu inilah yang melahirkan studi manajemen publik. Penguatan terhadap pernyataan di atas dapat dilihat dari pandangan Overman dalam Keban (2004) yang secara garis besar menyatakan bahwa manajemen publik tidak sama dengan *scientific management*, meskipun dipengaruhi oleh *scientific management*. Manajemen publik bukanlah *policy analysis*, dan juga bukan administrasi publik. Ia mencerminkan ketegangan antara orientasi rational-instrumental di satu sisi dan orientasi politik kebijakan di sisi lainnya. Manajemen publik adalah studi interdisipliner yang melihat aspek-aspek umum organisasi dan menggabungkan fungsi-fungsi manajemen seperti perencanaan, pengorganisasian, dan pengendalian di satu pihak, dengan sumber daya manusia, keuangan, fisik, informasi, dan politik di pihak lain.

Secara umum, Pasolong (2007) menerjemahkan manajemen publik sebagai manajemen instansi pemerintahan. Meskipun definisi ini sangat luas, intinya menyentuh pada bagaimana cara mengelola sebuah institusi pemerintah. Dengan merujuk pada berbagai pendapat, pandangan, dan perkembangan terbaru dalam manajemen publik, penulis beranggapan bahwa manajemen publik bisa dipahami sebagai pengelolaan sektor-sektor publik yang dilakukan oleh institusi pemerintah, yang mencakup perencanaan, pengorganisasian, pengendalian, strategi, serta evaluasi terhadap sumber daya manusia, anggaran, fasilitas, teknologi, dan sumber-sumber lainnya yang ditujukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Pandangan tersebut menunjukkan bahwa manajemen publik berkaitan dengan berbagai aspek kehidupan yang kompleks dan rumit. Hal ini didasari oleh argumen bahwa manajemen publik tidak hanya melibatkan isu-isu kebijakan publik, politik, dan keuangan, tetapi juga aspek-aspek lainnya. Oleh karena itu, manajemen publik sering menjadi sumber inspirasi bagi praktik administrasi publik yang menjadi sektor utama dalam menjalankan sistem pemerintahan. Berbagai kecenderungan tersebut dapat dipahami karena secara historis, landasan ilmiah manajemen publik terinspirasi oleh pandangan Woodrow Wilson yang menyampaikan empat prinsip dasar untuk administrasi publik yang turut mempengaruhi perkembangan manajemen publik, yaitu:

1. Pemerintah sebagai lingkungan utama organisasi.
2. Fungsi eksekutif sebagai fokus utama.
3. Pencarian prinsip dan teknik manajemen yang efektif sebagai kunci untuk meningkatkan kompetensi administrasi.
4. Metode perbandingan sebagai cara studi dalam pengembangan administrasi publik.

Perkembangan di bidang manajemen publik mulai mengalami kemajuan yang signifikan sekitar tahun 1990, ditandai dengan diperkenalkannya konsep Manajemen Publik Baru. Konsep ini menunjukkan betapa pentingnya perubahan dalam cara mengelola manajemen publik, yang intinya, menurut Pasolong (2007), mencakup beberapa hal sebagai berikut:

1. Meninggalkan cara berpikir administrasi konvensional dan berfokus pada kinerja serta hasil.
2. Lepas dari struktur birokrasi yang kaku dan menciptakan keadaan serta lingkungan kerja yang lebih adaptif bagi organisasi, staf, dan pekerja.

3. Menetapkan tujuan dan sasaran bagi organisasi dan individu dengan lebih jelas, sehingga memungkinkan untuk mengukur hasil dengan indikator yang pasti, lebih menekankan pada evaluasi program yang sistematis, serta menggunakan ukuran ekonomi, efisiensi, dan efektivitas.
4. Anggota staf senior lebih terlibat secara politik dalam aktivitas pemerintahan sehari-hari dibandingkan bersikap netral.
5. Peran pemerintah berfokus pada perhatian terhadap pasar, menjalin kontrak dengan pihak lain, yang berarti layanan tidak selalu disediakan hanya melalui jalur birokrasi (melibatkan sektor swasta).
6. Peran pemerintah mengalami pengurangan melalui proses privatisasi.

Dari sudut pandang yang berbeda, Vigoda dalam Sampara (2000) mengidentifikasi tujuh elemen utama dalam doktrin Manajemen Publik Baru yaitu:

1. Penerapan manajemen profesional dalam lingkungan publik.
2. Penerapan indikator untuk mengukur kinerja.
3. Penekanan yang lebih besar pada kontrol hasil.
4. Perhatian beralih ke unit-unit yang lebih kecil.
5. Peningkatan persaingan.
6. Mengadopsi gaya manajemen sektor swasta.
7. Memberikan penekanan pada disiplin dan penghematan lebih dalam penggunaan sumber daya.

Hampir bersamaan, paradigma lain muncul yang mendorong percepatan dan perkembangan manajemen publik, yaitu Reinventing Government. Paradigma ini diperkenalkan oleh Osborne & Gabler. Inti dari paradigma ini adalah mendorong pemerintah agar lebih bersifat:

1. Katalis
2. Milik masyarakat
3. Kompetitif
4. Berorientasi pada misi
5. Berorientasi pada hasil
6. Berorientasi pada pelanggan
7. Berjiwa wirausaha,
8. Antisipatif,
9. Terdesentralisasi dan
10. Berorientasi pasar.

Hal ini mengandung arti bahwa pemerintah harus memiliki peran sebagai penggerak, memfasilitasi masyarakat, memupuk semangat bersaing, fokus pada tujuan, menekankan hasil dibanding metode, mengutamakan kepentingan warga, bersikap wirausaha, terus berusaha untuk mencegah masalah atau bersikap proaktif, desentralisasi, dan berorientasi pasar. Namun, seiring waktu, perubahan pemikiran mengenai *New Public Management* dan *Reinventing Government* dianggap tidak lagi sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu, seiring tahun 2003, muncul sebuah pemikiran baru yang dipelopori oleh Denhardt dan Denhardt, yang dikenal sebagai *The New Public Service*. Paradigma baru ini pada intinya mendorong untuk meninggalkan prinsip administrasi klasik serta *reinventing government* atau *new public management*, dan beralih kepada prinsip *New Public Service*. Dalam hal ini, Denhardt & Denhardt (2003) menjelaskan prinsip *new public service* dengan cara yang mendetail sebagai berikut:

1. Serve Citizens, Not Customers

Hal ini bermakna bahwa kepentingan masyarakat muncul dari perbincangan mengenai alokasi nilai dan bukan sekadar akumulasi dari kepentingan pribadi. Dengan demikian, pegawai layanan publik tidak hanya memenuhi permintaan pelanggan, tetapi lebih menitikberatkan pada pengembangan kepercayaan dan kerjasama dengan serta di antara warga.

2. Seek the Public Interest

Hal ini berarti bahwa administrasi publik perlu berperan dalam menciptakan rasa kebersamaan, menyebarkan ide-ide terkait kepentingan masyarakat. Tujuan utama bukanlah sekadar mencari solusi yang cepat yang ditentukan oleh pilihan individu, tetapi juga menciptakan pembagian antara kepentingan dan tanggung jawab.

3. Value Citizenship Over Entrepreneurship

Hal ini menunjukkan bahwa kepentingan masyarakat lebih didorong oleh komitmen pegawai pelayanan publik dan masyarakat untuk memberikan kontribusi yang lebih berarti dibandingkan dengan upaya para pengelola swasta yang berorientasi pada keuntungan yang mereka miliki.

4. Think Strategically, act Democratically

Hal ini mengandung arti bahwa pertemuan antara kebijakan dan program agar bisa dicapai secara lebih efektif dan berhasil secara bertanggungjawab mengikuti upaya bersama dan proses-proses kebersamaan.

5. Recognized that Accountability is Not Simple

Hal ini mengandung arti bahwa aparatur pelayanan publik seharusnya penuh perhatian lebih baik daripada pasar. Mereka juga harus mengikuti peraturan perundangan dan konstitusi, nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, standarstandar profesional dan kepentingan warga negara.

6. Serve Rather than Steer

Maksudnya bahwa semakin bertambah penting bagi pelayanan publik untuk menggunakan andil, nilai kepemimpinan mendasar dan membantu warga untuk mengartikulasikan dan mempertemukan kepentingan yang menjadi bagian mereka lebih dari berusaha untuk mengontrol atau mengendalikan masyarakat dengan petunjuk baru.

7. Value people, not Just Productivity

Maksudnya bahwa organisasi publik dan kerangka kerjanya dimana mereka berpartisipasi dan lebih sukses dalam kegiatannya kalau mereka mengoperasikan sesuai proses kebersamaan dan mendasarkan diri pada kepemimpinan yang hormat pada semua orang.

Menganalisis berbagai penjelasan di atas, dapat dipahami bahwa inti dari manajemen publik sebenarnya ditujukan kepada upaya lembaga publik (pemerintah) dalam mengelola sektor-sektor publik secara profesional dan seimbang dengan memanfaatkan berbagai potensi atau sumber daya yang ada, sehingga diharapkan dapat menghasilkan layanan yang berkualitas sesuai dengan kebutuhan dan permintaan masyarakat. Dengan demikian, manajemen publik tidak hanya terbatas pada pengelolaan sektor-sektor publik secara normatif (yaitu: mengikuti prosedur dan peraturan yang telah ditentukan), tetapi yang lebih penting adalah sejauh mana hasil dari pengelolaan tersebut dapat memberikan manfaat dan kebaikan bagi masyarakat secara maksimal.

9.2.3 Urgensi dan Prinsip-Prinsip Manajemen Publik

Konsep manajemen publik kini semakin memperoleh perhatian yang serius dari berbagai pihak. Situasi ini menunjukkan bahwa keberadaan manajemen publik dipercaya telah berkontribusi terhadap keberhasilan pengelolaan sektor publik, yang pada akhirnya diharapkan dapat memberikan manfaat yang berarti bagi pemenuhan kepentingan dan kebutuhan

masyarakat. Oleh karena itu, keberadaan manajemen publik dianggap penting untuk memperkuat efektivitas pengelolaan sektor-sektor publik. Ada beberapa alasan mengapa manajemen publik dianggap penting dalam mendukung pengelolaan sektor-sektor publik. Pertama, di tengah maraknya perkembangan dan kemajuan ilmu pengetahuan, teknologi, serta informasi, harapan dan tuntutan masyarakat terhadap pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah semakin tinggi. Masyarakat cenderung lebih terbuka dan berani untuk menyampaikan aspirasi dan keinginan mereka. Di sisi lain, kualitas pelayanan kepada masyarakat belakangan ini seringkali tidak sesuai dengan harapan yang ada. Fenomena ini tentu saja perlu mendapatkan perhatian pemerintah dalam bentuk pengelolaan pelayanan publik yang lebih baik, sehingga dapat memenuhi berbagai tuntutan dan kebutuhan tersebut. Kedua, sejak diberlakukannya otonomi daerah secara nyata, pemerintah daerah kini memiliki kesempatan yang lebih untuk mengelola seluruh potensi yang ada di daerah, yang sebelumnya lebih banyak dikuasai oleh pemerintah pusat. Pengelolaan potensi daerah sebenarnya bisa dilakukan secara profesional, rasional, dan proporsional. Ketiga, semakin meningkatnya pengaruh globalisasi, demokrasi, serta pengakuan terhadap hak asasi manusia, baik secara langsung maupun tidak, telah mendorong pentingnya memperhatikan aspek keadilan, keterbukaan, dan kesetaraan hak. Pemerintah dituntut untuk menyesuaikan diri dengan berbagai perubahan tersebut, termasuk dalam pengelolaan masalah-masalah publik. Keempat, meningkatnya persaingan antar sektor dan lembaga telah mendorong adanya perubahan paradigma dalam pengelolaan berbagai sektor pemerintahan. Dalam situasi ini, pemerintah sebagai sektor utama dalam pengelolaan publik dituntut untuk mampu mengantisipasi dan beradaptasi dengan kondisi yang sangat kompetitif. Beberapa prinsip yang mendasari efektivitas pelaksanaan manajemen publik perlu diperhatikan. Adapun prinsip-prinsip dasar tersebut akan dijelaskan sebagai berikut:

1. Akuntabel, berarti bahwa pelaksanaan manajemen publik perlu dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan rencana yang telah disusun.
2. Transparan, berarti bahwa pelaksanaan manajemen publik harus bersifat transparan dan dapat diakses serta diawasi oleh berbagai pihak yang berkepentingan, termasuk masyarakat umum.
3. Responsif, berarti bahwa dalam melaksanakan manajemen publik, sangat penting untuk mempertimbangkan harapan, keinginan, dan kebutuhan masyarakat. Dengan kata lain, seberapa baik manajemen publik dapat menyerap aspirasi masyarakat, sehingga hasil yang diperoleh dapat memberikan manfaat bagi kesejahteraan publik.
4. Efektif, berarti bahwa pelaksanaan manajemen publik harus mematuhi prinsip-prinsip efektivitas yang terlihat dari pencapaian tujuan yang telah ditentukan.
5. Efisien, berarti bahwa pelaksanaan manajemen publik perlu mempertimbangkan efisiensi. Dalam kata lain, seberapa baik manajemen publik dapat menggunakan sumber daya organisasi, terutama anggaran, secara cepat dan tepat sesuai kebutuhan.
6. Adaptif, berarti bahwa pelaksanaan manajemen publik seharusnya dapat menyesuaikan diri dengan perubahan, perkembangan, dan kemajuan dalam ilmu pengetahuan, teknologi, dan sistem informasi. Dengan demikian, diharapkan praktik manajemen publik bisa siap menghadapi dan mengatasi berbagai perubahan dan dinamika dalam kehidupan masyarakat.
7. Rasional, berarti bahwa program dan pelaksanaan manajemen publik harus logis dan dapat dipahami. Dengan kata lain, program dan pelaksanaan manajemen publik tidak boleh dibuat-buat tanpa adanya tujuan yang jelas. Rasionalitas dalam program dan pelaksanaan manajemen publik perlu sistematis dan terukur, sehingga semua pihak (termasuk pemangku kepentingan) dapat memahami dengan mudah mengapa program atau kegiatan tersebut penting untuk dilaksanakan.

8. Profesional, berarti bahwa pelaksanaan manajemen publik harus dilakukan oleh individu atau pihak yang memiliki kemampuan, keahlian, dan kompetensi yang sesuai dengan rencana yang telah disusun. Sikap profesional ini akan terlihat dari kemampuan intelektual (kecerdasan), fisik (kekuatan) dan psikologis (kecerdasan emosional) yang dimiliki.

Dengan penerapan prinsip-prinsip yang telah disebutkan, diharapkan manajemen publik yang dilakukan oleh lembaga pemerintah dapat berjalan dengan baik. Keberhasilan dalam melaksanakan manajemen publik tersebut dapat dilihat dari hasil atau manfaat yang diperoleh. Ada sejumlah elemen yang sangat penting dan menjadi bagian utama dalam pelaksanaan manajemen, yaitu yang berkaitan dengan pelayanan publik, kinerja sektor publik, tata kelola yang baik, akuntabilitas, pengawasan, perilaku administratif, kepemimpinan, reformasi birokrasi, serta pengaturan lembaga di dalam institusi publik.

9.3 Penutup

9.3.1 Rangkuman

Untuk memahami inti manajemen publik, penting untuk menyelidiki istilah, konsep, dan teori yang mendasarinya. Manajemen publik terdiri dari dua komponen utama: manajemen dan publik. Stoner mendefinisikan manajemen sebagai proses perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan, dan pengendalian sumber daya untuk mencapai tujuan organisasi. Koontz & Wehrich menekankan pentingnya kerja sama dalam pencapaian tujuan tersebut. Kompetensi individu, menurut Anderson dalam Martin, mencakup keterampilan dan pengetahuan yang membedakan kinerja pegawai.

Pengelolaan sumber daya manusia harus mempertimbangkan jumlah dan kualitasnya. Kemampuan fisik pegawai juga menjadi indikator kinerja yang penting. Pemimpin organisasi perlu menciptakan lingkungan yang mendukung pengembangan sumber daya manusia yang kompeten. Pengelolaan anggaran dan fasilitas juga krusial untuk mencapai tujuan organisasi, dengan teknologi berperan sebagai faktor kunci dalam adaptasi modern. Manajemen publik merupakan kajian interdisipliner yang menggabungkan manajemen, administrasi publik, dan ilmu politik. Overman dalam Keban (2004) menegaskan bahwa manajemen publik berbeda dari *scientific management* dan *policy analysis* mencerminkan ketegangan antara orientasi rasional dan politik. Sejak tahun 1990, konsep Manajemen Publik Baru muncul, menekankan kinerja dan pengukuran hasil yang sistematis.

Pemerintah harus berperan sebagai penggerak yang memfasilitasi masyarakat dan berorientasi pada hasil. Namun, pemikiran mengenai *New Public Management* dianggap tidak lagi sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Denhardt dan Denhardt memperkenalkan *The New Public Service* pada tahun 2003, yang mendorong pergeseran dari prinsip administrasi klasik ke fokus pada kepentingan masyarakat. Prinsip-prinsip dasar manajemen publik meliputi akuntabilitas, transparansi, responsivitas, efektivitas, efisiensi, adaptabilitas, rasionalitas, dan profesionalisme. Penerapan prinsip-prinsip ini diharapkan dapat meningkatkan kualitas layanan publik dan memenuhi aspirasi masyarakat secara optimal.

9.3.2 Evaluasi

1. Jelaskan pentingnya kompetensi dan profesionalisme dalam manajemen publik. Bagaimana kedua konsep ini berkontribusi terhadap kinerja pegawai dalam sektor publik?
2. Jelaskan peran penganggaran dalam mengelola organisasi sektor publik dan bagaimana pengaruhnya terhadap pelayanan masyarakat.

3. Uraikan faktor-faktor yang mendorong pentingnya manajemen publik saat ini. Mengapa pemerintah perlu beradaptasi dengan perubahan manajemen publik?
4. Jelaskan prinsip-prinsip dasar yang harus dipegang dalam pelaksanaan manajemen publik. Bagaimana penerapan prinsip-prinsip ini dapat meningkatkan kualitas layanan publik dan memenuhi harapan masyarakat?
5. Jelaskan pentingnya penggunaan teknologi informasi (e-government) dalam meningkatkan manajemen organisasi sektor publik.

9.3.3 Daftar Pustaka

- Ancok, Djamarudin. (2000). *Outbound Management Training*. Yogyakarta: UII Press Yogyakarta.
- Denhardt, Janet V., dan Robert B. Denhardt. (2003). *The New Public Service: Serving, Not Steering*. London: M.E. Sharpe.
- Handayaningrat, Soewarno. (1980). Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen. Jakarta: Gunung Agung.
- Keban, Yeremias T. (2004). Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu. Yogyakarta: Gava Media.
- Koontz, Harold, dan Heinz Weihrich. (1993). *Management: A Global Perspective*. 10th Edition. New York: McGraw-Hill International Edition.
- Martin, A.D. (1992). Manajemen Sumber Daya Manusia Stratejik. Jakarta: Ghilia Indonesia.
- Pamudji, S. (1989). Profesionalisme Aparatur Negara dalam Meningkatkan Pelayanan dan Perilaku Politik Publik. Jakarta: Widya Praja.
- Pasolong, Harbani. (2007). Teori Administrasi Publik. Bandung: Alfabeta.
- Poerwadarminta, W.J.S. (1996). Kamus Umum Bahasa Indonesia. Jakarta: Balai Pustaka
- Robbins, Stephen P., and David A. DeCenzo. (1994). *Human Resource Management: Concepts and Practices*. 4th Edition. New York: John Wiley & Sons.
- Sampara, Lukman. (2000). Manajemen Kualitas Pelayanan. Jakarta: STIA LAN Press.
- Sedarmayanti. (1995). Sumber Daya Manusia dan Produktivitas Kerja. Bandung: Ilham Jaya
- Siagian, Sondang P. (2002). Manajemen Sumber Daya Manusia. Jakarta: Bumi Aksara.
- Stoner, James A.F., dan Charles Wankel. (1982). *Management*. New York: Prentice-Hall International, Inc
- Tangkilisan, Hessel N.S. (2005). Manajemen Publik. Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia.

BAB 10 Kepemimpinan

10.1 Pendahuluan

10.1.1 Deskripsi Singkat

Secara fundamental, pengelolaan publik selalu akan berhubungan dengan isu-isu manajerial. Ini menunjukkan bahwa kegiatan pengelolaan publik tidak dapat dipisahkan dari elemen kepemimpinan. Agak sulit jika dalam pengelolaan publik tidak menganggap kepemimpinan sebagai salah satu komponen penting yang berpengaruh dan memberi warna bagi keberhasilan implementasi manajemen publik. Inilah alasan mengapa elemen kepemimpinan menjadi aspek penting dalam diskusi tentang pengelolaan publik. Kebutuhan akan kepemimpinan ini, sebenarnya dipicu oleh peran dan fungsi kepemimpinan dalam menciptakan suasana kerja yang baik untuk mencapai sasaran yang telah ditentukan. Dengan kata lain, seberapa besar peran dan fungsi kepemimpinan dalam membentuk kultur organisasi, sehingga mampu mencapai tujuan dengan cara yang efektif dan efisien. Lalu, apa sebenarnya inti dan konsep dari kepemimpinan tersebut? Selanjutnya, model apa yang dapat diterapkan untuk mendukung pelaksanaan pengelolaan publik? Selain itu, indikator atau kriteria apa yang dapat digunakan sebagai tolak ukur untuk menilai keberhasilan seseorang dalam posisi kepemimpinan? Berbagai pertanyaan tersebut merupakan pokok bahasan utama dalam bab ini.

10.1.2 Kompetensi Dasar

Mendeskripsikan kepemimpinan

10.1.3 Indikator

1. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Esensi dan Konsep Kepemimpinan
2. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Model Kepemimpinan
3. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Kriteria Kepemimpinan yang Ideal
4. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Fungsi Kepemimpinan
5. Mahasiswa mampu menganalisis Gaya Kepemimpinan Demokratis Kepala Desa dalam Pelaksanaan Pembangunan di Desa Gempolsari

10.2 Pembahasan

10.2.1 Esensi dan Konsep Kepemimpinan

Dilihat dari sudut pandang bahasa, istilah kepemimpinan berasal dari kata *leadership* yang diambil dari kata *leader*. Istilah leader pertama kali muncul sekitar tahun 1300-an, sedangkan leadership muncul belakangan, sekitar tahun 1700-an. Rivai (2006) menyampaikan empat cara untuk memahami konsep kepemimpinan, yaitu, pertama, pendekatan yang berlandaskan pada karakteristik kepribadian seorang pemimpin. Kedua, pendekatan yang didasarkan pada perilaku pemimpin. Ketiga, pendekatan situasional. Keempat, pendekatan yang melihat sifat dari perspektif yang berbeda, berupaya untuk mengidentifikasi sekumpulan ciri pemimpin yang menjadi pegangan bagi orang lain. Pandangan tersebut menunjukkan bahwa memahami esensi dan konsep kepemimpinan memerlukan berbagai pendekatan dari sudut pandang yang berbeda, baik yang berkaitan dengan kepribadian, perilaku, karakteristik, serta pendekatan lainnya. Memahami berbagai pendekatan ini pada akhirnya dapat membantu dalam menelusuri makna kepemimpinan secara mendalam.

Benis dalam Kartono (2004) menerjemahkan kepemimpinan sebagai sebuah proses di mana seorang pemimpin (agen) mengarahkan bawahannya untuk bertindak sesuai harapan.

Pandangan serupa juga disampaikan oleh Odway Tead dalam Kartono (2004) yang menekankan bahwa kepemimpinan melibatkan kemampuan untuk mempengaruhi orang lain agar dapat bekerja sama demi mencapai tujuan tertentu. Stogdill (1974) mengemukakan pandangan berbeda dengan menyatakan bahwa kepemimpinan adalah proses yang melibatkan pengarahan dan pengaruh terhadap anggota kelompok. Sementara itu, Rivai (2006) memberikan sudut pandang yang lebih luas dengan mendefinisikan kepemimpinan dari dua sisi. Pertama, kepemimpinan dipahami sebagai kekuatan untuk mengerakkan dan memberikan pengaruh kepada orang lain. Kedua, kepemimpinan diartikan sebagai proses yang bertujuan untuk mengarahkan serta memengaruhi aktivitas yang terkait dengan pekerjaan anggota kelompok. Dengan demikian, ada tiga hal penting yang bisa dipahami dari pengertian kepemimpinan tersebut, yaitu:

1. Pemimpin harus melibatkan orang lain, baik mereka yang bekerja di bawahnya maupun yang mengikuti arahannya.
2. Kepemimpinan mencakup pembagian kekuasaan secara adil antara pemimpin dan anggotanya.
3. Terdapat keterampilan dalam memanfaatkan berbagai jenis kekuasaan untuk mengubah perilaku para pengikut dengan cara yang beragam.

Sejalan dengan pandangan Rivai, Stoner (1982) menyoroti tiga aspek penting yang berkaitan dengan kepemimpinan: Pertama, kepemimpinan harus melibatkan bawahan atau pengikut. Kedua, ada distribusi kekuasaan yang tidak sama antara pemimpin dan anggota kelompok. Ketiga, selain memiliki hak untuk memberi arahan kepada bawahan atau pengikut, seorang pemimpin juga dapat mempengaruhi mereka. Selanjutnya, Koontz (1993) mendeskripsikan konsep kepemimpinan sebagai sebuah pengaruh, seni atau proses memotivasi orang lain agar mau berkontribusi secara sukarela dalam mencapai tujuan kelompok. Di sisi lain, Pfifner mendefinisikan kepemimpinan sebagai seni untuk mengkoordinasikan dan memotivasi individu serta kelompok dalam rangka mencapai tujuan yang diinginkan. Beberapa poin terkait dengan esensi kepemimpinan yang dapat dijelaskan secara konseptual sebagai berikut:

1. Kepemimpinan adalah proses di mana seorang pemimpin membimbing atau memberikan contoh kepada para pengikutnya untuk meraih tujuan yang ditetapkan oleh organisasi.
2. Sebetulnya, kepemimpinan adalah sebuah seni dalam memengaruhi, mengatur, dan memandu individu dengan cara yang menciptakan kepatuhan, kepercayaan, penghormatan, serta kerjasama yang penuh semangat dalam mencapai tujuan bersama.
3. Kepemimpinan adalah kemampuan untuk memengaruhi, memotivasi, dan mengarahkan tindakan individu atau kelompok menuju pencapaian hasil yang diinginkan.
4. Kepemimpinan selalu melibatkan tiga elemen penting, yaitu pemimpin, pengikut, dan konteks tertentu.

Berdasarkan pemahaman dan fenomena yang terjadi saat ini, penulis berpendapat bahwa kepemimpinan dapat dipahami sebagai kemampuan individu untuk memengaruhi, mendorong, membimbing, dan mengarahkan bawahannya, sehingga mereka bersedia mengikuti keinginan pemimpin, terutama dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditentukan. Dalam konteks kepemimpinan dalam sebuah organisasi, konsep pengaruh merupakan salah satu fokus utama bagi seorang pemimpin untuk melaksanakan tugas kepemimpinannya. Pengaruh ini juga menjadi alat bagi pemimpin dalam melaksanakan berbagai langkah yang bertujuan untuk mencapai sasaran. Sejalan dengan pandangan tersebut, Stoner (1982) menekankan bahwa sumber kekuatan pengaruh seorang pemimpin sesungguhnya berasal dari:

1. Kekuasaan penghargaan.
2. Kekuasaan koersif.
3. Kekuasaan legitimasi.

4. Kekuasaan rujukan.
5. Kekuasaan ahli.

Penguatan terhadap ide mengenai kekuatan pengaruh seorang pemimpin seperti yang dijelaskan oleh Stoner, dijelaskan lebih lanjut oleh Kartono (2004), yang menguraikan kekuatan pengaruh seorang pemimpin sebagai berikut:

1. Kekuasaan koersif, yang berarti seorang pemimpin mencoba untuk memaksa kehendak kepada bawahannya atau pengikut.
2. Kekuatan yang terkait dengan penghargaan, yang merupakan usaha pemimpin dalam memberikan imbalan.
3. Kekuatan yang bersumber dari legitimasi, yaitu kekuatan yang berasal dari posisi yang sah.
4. Kekuatan berdasarkan keahlian, yang menunjuk pada kekuatan yang diperoleh dari keterampilan.
5. Kekuatan referensi, yang berarti kekuatan yang timbul dari identifikasi dengan pemimpin yang dihormati.

Meninjau berbagai pandangan yang ada, penulis berpendapat bahwa kepemimpinan individu sebenarnya dipengaruhi oleh sejumlah faktor yang berkembang, baik dari dalam dirinya sendiri maupun dari situasi organisasinya. Oleh karena itu, berbagai kemampuan yang dimiliki seorang pemimpin secara nyata akan memberikan kontribusi yang cukup berarti terhadap keberhasilan dalam melaksanakan peran dan tugas kepemimpinannya.

10.2.2 Model Kepemimpinan

Meskipun banyak model dan teori tentang kepemimpinan telah berkembang dalam studi kepemimpinan, penulis akan membahas berbagai model kepemimpinan untuk memberikan penjelasan tambahan tentang kemajuan teori kepemimpinan yang menjadi fokus di bab ini. Terkait dengan hal ini, terdapat sejumlah model kepemimpinan yang dapat digunakan sebagai pedoman untuk memahami lebih dalam mengenai inti dari kepemimpinan. Dari sekian banyak model yang telah disampaikan oleh para ahli, penulis akan menyampaikan berbagai model kepemimpinan sebagai berikut:

1. Model Kepemimpinan Kontingensi

Model ini dikembangkan oleh Fiedler. Konsep ini berpendapat bahwa keberhasilan kelompok dipengaruhi oleh interaksi antara gaya kepemimpinan dan kondisi yang ada. Dalam hal ini, kepemimpinan dipandang sebagai suatu hubungan yang didasarkan pada kekuatan dan pengaruh. Sejalan dengan pemikiran ini, Fiedler kemudian fokus pada cara mengukur orientasi kepemimpinan individu yang ia kembangkan secara teoritis melalui skala *Least-Preferred Co-Worker* (LPC). Konsep ini bertujuan untuk menilai dua gaya kepemimpinan. Beberapa inti dari teori itu adalah:

- a. Gaya kepemimpinan yang berfokus pada tugas, yaitu pendekatan kepemimpinan yang lebih memprioritaskan tugas atau bersifat otoritas.
- b. Gaya kepemimpinan yang berfokus pada hubungan, yakni pendekatan kepemimpinan yang lebih mengutamakan aspek kemanusiaan.

Sementara itu, menurut Fiedler dalam Rivai (2006), terdapat tiga unsur yang mendukung keberhasilan kepemimpinan, yaitu:

- a. Hubungan antara pemimpin dan anggota, yang mencerminkan seberapa baik atau buruk interaksi antara pemimpin dan stafnya.

- b. Struktur tugas, yaitu seberapa tinggi atau rendah pengorganisasian, standarisasi, dan ketentuan mengenai pekerjaan.
- c. Kekuasaan posisi, yang mengacu pada seberapa kuat atau lemahnya otoritas serta pengaruh pemimpin terhadap elemen-elemen kekuasaan, seperti memberikan imbalan dan penerapan hukuman.

Lebih lanjut, Fiedler dalam Rivai (2006) menyatakan bahwa situasi akan menguntungkan pemimpin jika ketiga aspek di atas berada pada tingkat yang tinggi. Dengan kata lain, situasi dianggap menguntungkan jika:

- a. Pemimpin diterima oleh pengikutnya.
- b. Tugas dan segala hal yang berkaitan dengannya ditentukan dengan jelas.
- c. Penggunaan kekuasaan dan otoritas formal diterapkan oleh seorang pemimpin.

Dalam tahap berikutnya, model teori kepemimpinan ini mengalami perubahan dan perkembangan yang signifikan, yang ditandai dengan perubahan nama model menjadi teori sumber daya kognitif. Secara substansial, teori ini mendapatkan tambahan dua situasi yang mungkin mempengaruhi model kepemimpinan, yaitu tingkat kecerdasan yang tinggi dan adanya komunikasi dari pemimpin mengenai rencana, strategi, serta keputusan kepada anggota. Dalam kerangka ini, Fiedler dalam Rivai, (2006) menyimpulkan bahwa dalam teori sumber daya kognitif, kepemimpinan akan mencapai kinerja kelompok yang efektif jika terlebih dahulu merumuskan rencana dan strategi keputusan yang tepat, lalu menyampaikannya melalui perilaku pengarah yang jelas.

2. Model Partisipasi Pemimpin

Model teori ini dirancang oleh Vroom dan Yetton. Teori ini menjelaskan bahwa seorang pemimpin perlu lebih fleksibel dalam menyesuaikan gaya memimpin agar sesuai dengan keadaan yang ada. Inti dari model ini menunjukkan adanya seperangkat pedoman untuk menentukan jenis dan tingkat pengambilan keputusan yang melibatkan partisipasi dalam berbagai situasi. Dalam hal ini, Vroom dan Yetton dalam Rivai, (2003) berpendapat bahwa:

- a. Model ini harus berguna bagi para pemimpin atau manajer dalam memilih jenis kepemimpinan yang sesuai untuk berbagai kondisi.
- b. Tidak ada satu jenis kepemimpinan yang dapat diterapkan di semua keadaan.
- c. Fokus utama adalah pada tantangan yang perlu diselesaikan dan konteks di mana masalah tersebut muncul.
- d. Gaya kepemimpinan yang diterapkan dalam suatu kondisi seharusnya tidak bertentangan dengan gaya di kondisi lainnya.
- e. Ada beberapa interaksi sosial yang memengaruhi partisipasi anggota tim dalam menyelesaikan masalah.

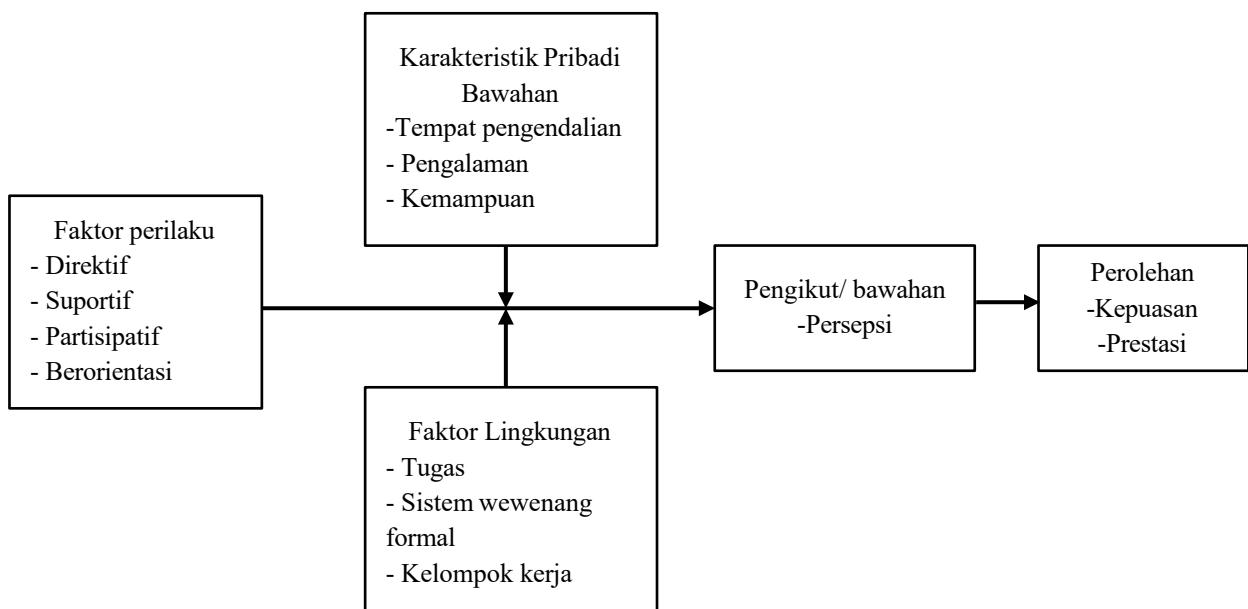
Sejalan dengan pendapat di atas, Rivai (2006) menekankan bahwa pendekatan teori partisipasi pemimpin lebih fokus pada lima tipe kepemimpinan yang menunjukkan spektrum dari gaya otoriter sampai yang sepenuhnya melibatkan partisipasi. Selanjutnya, Rivai menjelaskan lima tipe kepemimpinan tersebut sebagai berikut:

- a. Pemimpin menggunakan informasi yang tersedia untuk mengatasi masalah atau membuat keputusan.
- b. Pemimpin mengumpulkan informasi yang diperlukan dari anggota tim dan kemudian menentukan solusi masalah berdasarkan informasi yang diminta. Dalam hal ini, kontribusi anggota tim adalah menyediakan informasi yang dibutuhkan pimpinan, bukan menciptakan atau menilai alternatif solusi.

- c. Pemimpin membahas masalah dengan anggota tim satu per satu, meminta ide dan saran mereka tanpa mengumpulkan mereka dalam kelompok. Setelah itu, pemimpin mengambil keputusan yang mungkin mencerminkan atau tidak pandangan anggota tim.
- d. Pemimpin mengajak anggota tim untuk berdiskusi sebagai sebuah kelompok, secara kolektif mencari ide dan saran dari mereka, dan kemudian mengambil keputusan yang mungkin mencerminkan atau tidak pengaruh dari anggota tim.
- e. Pemimpin mengajak anggota tim untuk memecahkan masalah secara bersama-sama sebagai kelompok. Mereka berkolaborasi dalam membuat dan menilai alternatif solusi serta berusaha mencapai kesepakatan. Pemimpin tidak berusaha mendorong kelompok untuk menerima solusi yang mereka sukai, melainkan mengimplementasikan alternatif yang mendapatkan dukungan dari seluruh kelompok.

3. Model Jalur Tujuan (*Path Goal Model*)

Model teori ini diciptakan oleh Robert J. House. Isi dari teori ini berupaya untuk memprediksi seberapa efektif kepemimpinan dalam berbagai kondisi. Ini berarti bahwa seorang pemimpin bisa berhasil karena pengaruh positif yang mereka miliki, kemampuan dalam melaksanakan tugas, dan kepuasan yang dirasakan oleh pengikut mereka. Istilah model teori jalur tujuan digunakan karena teori ini lebih menekankan pada bagaimana seorang pemimpin mempengaruhi pandangan pengikut terhadap tujuan pekerjaan, tujuan pengembangan pribadi, dan cara untuk mencapai tujuan tersebut. Dengan kata lain, sejauh mana bakat dan keterampilan seorang pemimpin dalam memotivasi pengikutnya (yaitu, staf di bawahnya), sehingga mereka termotivasi untuk menjalankan tugas dengan baik. Penajaman pelaksanaan tugas yang baik itu nantinya akan terlihat dalam pencapaian tujuan yang dapat diraih sesuai dengan rencana yang telah disusun sebelumnya. Untuk memahami lebih lanjut tentang model jalur-tujuan ini, peneliti sebaiknya menyajikan penjelasan yang komprehensif mengenai model tersebut. Dengan merujuk pada teori yang diajukan oleh Robert J. House dalam Rivai (2006), penulis dapat menjelaskan model jalur-tujuan sebagaimana yang ditunjukkan pada gambar di bawah ini:



Gambar 10.1: Path Goal Model (Rivai, 2006)

4. Model Kepemimpinan Situasional Hersey Blanchard

Model ini dikembangkan oleh Hersey dan Blanchard. Inti dari model ini berfokus pada pengikut dan tingkat kematangan mereka. Dalam posisi ini, seorang pemimpin dituntut untuk dapat menilai dengan tepat atau memahami tingkat kematangan dari pengikutnya, lalu menerapkan gaya kepemimpinan yang cocok dengan tingkat tersebut. Menurut pandangan Hersey dan Blanchard yang dikutip dalam Rivai, (2006), untuk meningkatkan gaya kepemimpinan yang dimiliki oleh seorang pemimpin atau manajer, ada beberapa aspek yang perlu diingat, yaitu:

- a. Mengatakan (telling)
- b. Menjual (selling)
- c. Partisipasi (participating)
- d. Delegasi (delegating).

Lebih lanjut, Hersey dan Blanchard menekankan bahwa kepemimpinan situasional bergantung pada interaksi antara beberapa aspek berikut:

- a. Banyaknya arahan dan bimbingan yang diberikan oleh pemimpin.
- b. Banyaknya dukungan emosional dan sosial yang diberikan oleh pemimpin.
- c. Tingkat kesiapan atau perkembangan yang ditunjukkan oleh para pengikut dalam melaksanakan tugas tertentu, fungsi, atau tujuan yang spesifik.

Teori ini juga menegaskan bahwa jenis kepemimpinan yang paling berhasil berbeda-beda tergantung pada sejauh mana karyawan siap, yang diartikan sebagai keinginan mereka untuk mencapai hasil, kesediaan untuk mengambil tanggung jawab, serta kemampuan yang berkaitan dengan pekerjaan, keterampilan, dan pengalamannya. Oleh karena itu, tujuan dan pemahaman para pengikut menjadi faktor kunci dalam menentukan jenis kepemimpinan yang efektif. Merujuk pada kaitan antara pemimpin dan anggota, Hersey dan Blanchard dalam Rivai (2006) menjelaskan empat level atau fase yang diperlukan agar pemimpin dapat menyesuaikan cara kepemimpinannya, yaitu:

- a. Pada tahap awal kesiapan, pemimpin sangat fokus pada tugas yang ada, di mana anggota diberikan instruksi yang tegas dan dibiasakan pada peraturan, struktur, serta prosedur kerja yang ada.
- b. Pada tahap berikutnya, di mana anggota sudah mampu menangani tugasnya, perhatian terhadap tugas tetap penting karena para bawahan belum bisa bekerja tanpa adanya struktur. Kepercayaan pemimpin terhadap bawahan semakin bertambah.
- c. Di tahap ketiga, anggota mulai menunjukkan kemampuan yang lebih baik dan motivasi untuk berprestasi, mereka secara aktif mencari tanggung jawab yang lebih besar. Pemimpin masih perlu memberikan dukungan dan perhatian, tetapi sudah tidak perlu lagi memberikan panduan yang ketat.
- d. Pada tahap terakhir, anggota mulai merasa percaya diri, dapat mengatur diri sendiri, dan memiliki cukup pengalaman. Pemimpin dapat mengurangi tingkat perhatian dan panduan yang diberikan.

Berdasarkan pandangan mengenai model kepemimpinan yang telah diutarakan, pertama, model kepemimpinan adalah suatu analisis yang mengatur hubungan antara pemimpin dan anggota tim. Kedua, model tersebut memberikan penjelasan mengenai kondisi yang memungkinkan pemimpin menerapkan gaya kepemimpinan yang cocok sesuai situasi dan keadaan. Ketiga, model ini juga menjelaskan cara pemimpin membuat keputusan dengan cepat dan akurat. Keempat, model kepemimpinan menunjukkan berbagai metode yang tepat untuk

menyelesaikan masalah. Kelima, model ini memberikan wawasan tentang cara pemimpin menilai bawahan dari segi perilaku, kinerja, tanggung jawab, keterampilan, dan pengalaman tiap pegawai.

Dengan kata lain, pemahaman tentang model kepemimpinan secara nyata sangat penting bagi seorang pemimpin untuk melaksanakan konsep kepemimpinannya. Karena dengan memahami model kepemimpinan secara mendalam, pemimpin dapat mengerti dengan baik langkah-langkah yang perlu diambil serta keputusan yang harus dibuat.

10.2.3 Kriteria Kepemimpinan Yang Ideal

Kepemimpinan adalah suatu isu manusia yang bersifat khusus dan rumit. Ini sangat jelas karena permasalahan yang ada tidak hanya mempengaruhi individu secara pribadi, tetapi juga berkaitan dengan aspek sosial manusia. Mengingat kompleksitas kehidupan manusia, keberadaan seorang pemimpin dalam suatu kelompok sosial jelas memerlukan beragam kelebihan dari individu lain. Dengan kata lain, keberhasilan individu dalam memimpin suatu komunitas selalu membutuhkan kriteria yang sesuai dengan situasi yang ada. Dari berbagai sudut pandang mengenai kriteria pemimpin, umumnya para ahli setuju untuk melihat kriteria kepemimpinan dari aspek sifat pribadi, keterampilan, bakat, serta kewenangan yang dimiliki oleh seorang pemimpin. Oleh karena itu, setiap orang yang dipandang sebagai pemimpin harus berupaya untuk mengembangkan sebanyak mungkin sifat positif kepemimpinan. Terkait dengan pandangan tersebut, Rivai (2006) mengungkapkan bahwa seorang pemimpin yang memiliki sifat tertentu dapat dikenali dari ciri-ciri seperti vitalitas dan ketahanan fisik yang baik, kecerdasan serta kebijaksanaan dalam bertindak, kesediaan untuk mengambil tanggung jawab, kemampuan dalam melaksanakan tugas, pemahaman terhadap kebutuhan para pengikut, keterampilan dalam berinteraksi dengan orang lain, hasrat untuk mencapai keberhasilan, kemampuan untuk memotivasi dan memberikan semangat, keterampilan dalam menyelesaikan masalah, kemampuan untuk meyakinkan orang lain, memiliki potensi untuk menang, serta kemampuan dalam mengelola dan menentukan prioritas, juga kemampuan untuk menjaga amanah, memiliki pengaruh, dan kemampuan beradaptasi atau fleksibilitas.

Pandangan yang berbeda diutarakan oleh Tead dalam Kartono, (2004) yang menjelaskan ciri-ciri kepribadian seorang pemimpin sebagai berikut:

1. Energi fisik dan mental.
2. Kesadaran terhadap tujuan dan arah.
3. Antusiasme tinggi.
4. Keterbukaan dan kasih sayang.
5. Integritas yang kuat.
6. Penguasaan teknis.
7. Ketegasan dalam pengambilan keputusan.
8. Kecerdasan.
9. Keterampilan dalam mengajar.
10. Kepercayaan.

Sedangkan dari perspektif keterampilan, karakteristik seorang pemimpin menurut Rivai (2003) memiliki beberapa ciri sebagai berikut: Mampu beradaptasi dengan keadaan, peka terhadap lingkungan sosial, memiliki ambisi dan fokus pada hasil, bersikap tegas, dapat bekerja sama, persuasif, mandiri, mampu memengaruhi orang lain, energik, tekun, percaya diri, mampu menghadapi tekanan, dan siap untuk bertanggung jawab. Di sisi lain, Stogdill yang dikutip dalam Kartono (2004) mengungkapkan beberapa keahlian (kelebihan) dalam kepemimpinan yang meliputi:

1. Kemampuan: kecerdasan, kewaspadaan, keahlian berbicara atau kemampuan verbal, keaslian, dan keterampilan dalam menilai,
2. Prestasi: gelar akademik, pengetahuan, pencapaian dalam olahraga, dan lain-lain,
3. Tanggung jawab: mandiri, berinisiatif, konsisten, tekun, ulet, percaya diri, agresif, dan memiliki dorongan untuk mencapai yang terbaik
4. Partisipasi: aktif, memiliki solidaritas yang tinggi, mampu berinteraksi, kooperatif, suka berkolaborasi, mudah beradaptasi, dan memiliki selera humor,
5. Status: mencakup kedudukan sosial ekonomi yang tinggi, terkenal atau populer.

Dari perspektif kemampuan, Rivai (2006) menyampaikan ciri-ciri seorang pemimpin mencakup kekuatan fisik dan sistem saraf, pemahaman terhadap tujuan dan visi organisasi, semangat, keramahan, integritas, keahlian teknis, kemampuan membuat keputusan, kecerdasan, kemampuan mengajar, rasa percaya diri, karakter, interaksi sosial, kesehatan, serta dorongan yang tinggi. Pendapat serupa juga diungkapkan oleh Terry (1993) yang mengidentifikasi sepuluh karakteristik kepemimpinan sebagai berikut:

1. Kekuatan
2. Stabilitas emosi
3. Pengetahuan tentang relasi insani
4. Kejujuran
5. Obyektif
6. Dorongan pribadi
7. Keterampilan berkomunikasi
8. Kemampuan mengajar
9. Keterampilan sosial
10. Kecakapan teknis atau kecakapan manajerial

Sementara itu, menurut Rivai (2006), kriteria seorang pemimpin dapat dikenali melalui beberapa hal yang berkaitan dengan otoritas formal, seperti kemampuan untuk mengontrol sumber daya dan memberikan penghargaan, memberikan hukuman, mengatur informasi, serta mengelola lingkungan. Selanjutnya, kekuasaan individu memiliki ciri-ciri seperti keahlian, kesetiaan, solidaritas, dan daya tarik. Di sisi lain, dari perspektif kekuasaan politik, ciri yang terdapat adalah pengendalian proses pengambilan keputusan, pembentukan koalisi, kolaborasi, serta penguatan lembaga. Dalam pandangan kepemimpinan yang demokratis, Rivai (2003) mengusulkan empat karakteristik berikut:

1. Keputusan yang diambil adalah hasil dari musyawarah bersama dalam kelompok.
2. Penetapan langkah-langkah dalam aktivitas organisasi berasal dari hasil diskusi dengan anggota organisasi.
3. Anggota organisasi diberi kebebasan untuk mengungkapkan pendapat, termasuk memberikan saran, kritik, dan sejenisnya.
4. Seorang pemimpin bersikap objektif saat menilai atau memberikan puji dan kritik kepada bawahannya.

10.2.4 Fungsi Kepemimpinan

Fungsi kepemimpinan adalah manfaat dari konsep kepemimpinan dalam mendukung individu yang dianggap sebagai pemimpin. Untuk mendapatkan pemahaman tentang fungsi kepemimpinan dari sudut pandang teoritis, berikut ini penulis menyampaikan berbagai pendapat para ahli mengenai fungsi kepemimpinan sebagai berikut: Menurut Kartono (2004), fungsi kepemimpinan mencakup beberapa aspek berikut:

1. Menjaga struktur kelompok, memastikan interaksi berjalan dengan baik, serta memfasilitasi pelaksanaan tugas-tugas.
2. Mengharmonisasikan ideologi, pemikiran, dan ambisi para anggota kelompok dengan apa yang diinginkan oleh pemimpin.
3. Memberikan rasa aman dan penjelasan status yang jelas kepada setiap anggota agar mereka mau terlibat secara aktif.
4. Menggunakan dan memaksimalkan potensi, keterampilan, serta produktivitas setiap anggota kelompok untuk berkarya dan mencapai prestasi.
5. Menerapkan aturan, larangan, disiplin, dan norma-norma kelompok agar terciptanya kesatuan dalam kelompok; mengurangi konflik dan perbedaan.
6. Menyusun nilai-nilai kelompok serta menetapkan tujuan kelompok, sambil merumuskan cara serta langkah operasional untuk mencapainya.
7. Dapat memenuhi harapan, keinginan, dan kebutuhan anggota sehingga mereka merasa puas.

Katz, sebagaimana disebutkan oleh Kartono (2004), menjelaskan tentang peran kepemimpinan yang dibagi menjadi beberapa aspek. Pertama, ada kemampuan konseptual, yaitu pemahaman mengenai kebijakan organisasi secara umum. Kedua, terdapat keterampilan interpersonal, yang berkaitan dengan kemampuan berkolaborasi dalam tim. Hal ini bertujuan untuk menciptakan sinergi di dalam kelompok, di mana dia berfungsi sebagai pemimpin. Ketiga, ada fungsi teknis, yang melibatkan keterampilan dalam aktivitas yang bersifat teknis seperti penggunaan metode, proses, prosedur, dan alat.

Menurut Rivai (2006), aspek kepemimpinan dapat dibedakan menjadi dua kategori, yaitu yang pertama berhubungan dengan tugas atau penyelesaian masalah dan yang kedua mengenai pemeliharaan dinamika kelompok atau sosial. Dalam konteks ini, ia menjelaskan lebih lanjut sebagai berikut:

1. Tugas menyampaikan kebijakan pimpinan organisasi kepada staf dan merumuskan tugas-tugas mereka beserta konsekuensinya.
2. Untuk memimpin dan mengatur pelaksanaan tugas anggota staf serta membantu mereka yang mengalami kesulitan.
3. Tugas memeriksa kegiatan yang telah dilakukan atau sedang berlangsung oleh staf yang bertanggung jawab dalam penyelesaiannya, serta staf lain yang terlibat dalam dukungan.
4. Untuk mengintegrasikan hasil kerja staf menjadi satu kesatuan yang siap diajukan sebagai rekomendasi kepada pimpinan untuk pengambilan keputusan sesuai dengan sistem dan prosedur yang ada dalam organisasi.
5. Jika diperlukan, memberikan info dan penjelasan kepada pimpinan tentang perkembangan tugas dan situasi staf terkait faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan tugas.
6. Menerima instruksi dan keputusan dari pimpinan untuk kemudian diolah sebagai tugas bagi staf.
7. Mengambil langkah-langkah yang diperlukan agar keputusan pimpinan dapat dilaksanakan dengan baik.
8. Mengumpulkan laporan tentang pelaksanaan dari unit-unit lini dan staf.
9. Secara rutin dan terus-menerus mendorong staf untuk melakukan analisis terhadap situasi dan peluang untuk perencanaan yang berinovasi.

10.2.5 Gaya Kepemimpinan Demokratis Kepala Desa dalam Pelaksanaan Pembangunan di Desa Gempolsari

Pemimpin sebagai pilar utama sekaligus penentu arah dalam sebuah organisasi, yang menuntun dan mengarahkan organisasi mencapai visi dan misinya. Pemimpin mengarahkan dan mempengaruhi perilaku sosial dengan cara mengatur, mengarahkan, mengorganisir, serta mengendalikan orang lain melalui wibawa, kekuasaan, serta kemampuan mempengaruhi para pengikutnya (Kartono, 2003). Seorang pemimpin berperan dalam mempengaruhi motivasi, semangat, kreativitas dan terutama dalam peningkatan kinerja sebuah organisasi (Madyarti et al., 2021). Sosok pemimpin harus memiliki kedewasaan dalam memimpin, ditandai dengan tanggungjawab yang tinggi terhadap setiap tugas dan kewajibannya, serta kesediaan untuk mengemban amanah dengan penuh kesungguhan. Dalam menjalankan sebuah organisasi, kepemimpinan memegang peranan yang paling berpengaruh dalam usaha organisasi untuk mencapai tujuan dan targetnya (Siagian, 2015).

Kepala desa dipilih secara demokrasi maupun tradisional sebagai perpanjangan tangan untuk mampu mengelola, melindungi dan mendorong warganya dalam upaya pembangunan di desa (Andika et al., 2021). Gaya kepemimpinan yang diterapkan kepala desa mengambil peran penting tidak hanya dalam melakukan pembangunan pada infrastruktur fisik, tetapi juga pada pemberdayaan masyarakat. Kepala desa yang memiliki gaya kepemimpinan yang baik akan melibatkan masyarakat dalam perencanaan maupun pelaksanaan pembangunan, sehingga program yang dicanangkan akan sesuai dengan kebutuhan masyarakat desa. Dengan begitu kepala desa dapat melakukan dialog terbuka agar dapat mengetahui masukan dari masyarakat. Kepala desa mempunyai hak, wewenang, dan tanggungjawab untuk mengantur dan mengelola otonomi desa, seperti halnya yang terjadi di Desa Gempolsari. Kepala Desa Gempolsari berperan signifikan dalam hal mendorong partisipasi masyarakat, mendorong komunikasi, serta menciptakan lingkungan kerja yang harmonis. Dalam proses perencanaan pelaksanaan pembangunan, Kepala Desa Gempolsari berperan sebagai penggerak dengan mengadakan musyawarah bersama warga untuk mendengarkan aspirasi, dan dalam proses pelaksanaannya. Gaya kepemimpinan demokratis di Desa Gempolsari dapat diidentifikasi melalui 5 aspek utama menurut Kartono sebagai berikut:

1. Kemampuan Mengambil Keputusan

Gaya kepemimpinan demokratis identik dengan kemampuan pemimpin dalam mengambil keputusan melibatkan bawahan serta para pemangku kepentingan. Seorang pemimpin yang baik, idealnya mengambil keputusan dan menetapkan kebijakan dengan melibatkan individu lain dan menjalankan keputusan tersebut sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan (Siagian, 2008). Ketika membuat sebuah keputusan, pemimpin harus melakukan pengamatan secara cermat dengan menyelidiki berbagai faktor yang nantinya akan digunakan dalam pertimbangan pengambilan keputusan. Gaya kepemimpinan demokratis Kepala Desa Gempolsari ditunjukkan dengan adanya diskusi terbuka dan kerjasama yang memungkinkan berbagai pandangan dan ide untuk dikemukakan sebelum adanya pengambilan keputusan. Pengambilan keputusan oleh Kepala Desa Gempolsari tidak hanya bergantung pada padangan pribadi tetapi dilakukan dengan melibatkan masyarakat dan berbagai pemangku kepentingan dalam musyawarah bersama untuk menentukan sebuah kebijakan. Proses pengambilan keputusan mencakup pengamatan kondisi lapangan, penyesuaian dengan kebutuhan masyarakat, pertimbangan anggaran, serta evaluasi peluang alternatif kebijakan dan dampaknya. Kemampuan pengambilan keputusan juga dapat dilihat dari bagaimana Kepala Desa Gempolsari dapat mengakomodir pendapat para masyarakat. Namun terdapat hambatan akibat dari upaya pencapaian kesepakatan atas semua pendapat sehingga waktu yang dibutuhkan dalam

mengambil keputusan mengalami keterlambatan. Meskipun pendapat masyarakat tetap menjadi pertimbangan penting dalam keputusan akhir, dilain sisi hanya sebagian kelompok masyarakat tertentu yang hadir dan memberikan pendapatnya, yang mengakibatkan adanya ketidakseimbangan. Oleh karena itu, Kepala Desa Gempolsari harus berupaya lebih keras untuk mengambil keputusan berdasarkan kelompok yang lebih dominan dan tetap mempertimbangkan pihak lain dengan partisipasi rendah.

2. Kemampuan Memotivasi

Kepemimpinan sangat erat kaitannya dengan kemampuan memotivasi, berkomunikasi dan menjalin hubungan antar sesama manusia. Kemampuan memotivasi seorang pemimpin merupakan kemampuan yang mengacu pada kemampuannya dalam mendorong semangat dan keterlibatan anggotanya untuk mencapai tujuan bersama (Nursalim et al., 2023). Melalui gaya kepemimpinan demokratis, pemimpin secara tidak langsung mendorong pegawai untuk terlibat dan mengambil tanggungjawab dalam aktivitas organisasi. Kepala Desa Gempolsari tidak sekedar bertanggungjawab dalam pengambilan kebijakan, tapi sekaligus penggerak utama dalam memotivasi para pegawainya dan masyarakat untuk turut berperan aktif dalam pelaksanaan pembangunan. Gaya kepemimpinan demokratis Kepala Desa Gempolsari berperan dengan memberikan arahan, membangkitkan semangat gotong royong, menerima masukan dan kendala, serta memastikan bahwa tujuan dalam pelaksanaan pembangunan sesuai dengan rencana. Selain itu, Kepala Desa Gempolsari juga berkoordinasi dengan para pegawai sehingga ketika menemui kendala akan lebih mudah diselesaikan. Dilain sisi pemberian pengakuan atas kinerja para pegawai tidak hanya dimaksudkan untuk meningkatkan semangat dan dedikasi, tetapi juga menciptakan suasana kerja yang suportif. Setiap pegawai merasa dihormati dan diakui atas kontribusinya, sehingga berdampak pada tercapainya beberapa pelaksanaan pembangunan.

3. Kemampuan Komunikasi

Kemampuan komunikasi merupakan salah satu keterampilan utama yang memiliki peran krusial bagi seorang pemimpin. Jika komunikasi berjalan dengan efektif, informasi yang disampaikan dapat diterima dengan baik. Bagi seorang kepala desa, kemampuan dalam komunikasi sangat dibutuhkan untuk membina hubungan harmonis dengan masyarakat, membangun kepercayaan dan memperkuat koordinasi. Gaya kepemimpinan berpengaruh terhadap cara seorang berkomunikasi ketika memimpin, baik dalam intraksi dan memberikan arahan pada individu, anggota tim, maupun ketika mewakili suatu kelompok (Ayep et al., 2023). Keberhasilan pelaksanaan pembangunan bergantung pada kemampuan kepala desa dalam mengkomunikasikan terkait visi dan rencana pelaksanaan pembangunan kepada semua pemangku kepentingan. Kepala Desa Gempolsari menjadikan komunikasi yang efektif sebagai kunci dalam mempermudah ketika melakukan koordinasi dengan para pegawai dan masyarakat. Proses komunikasi yang dilakukan Kepala Desa Gempolsari melibatkan pengecekan ulang dan pemantauan pelaksanaan tugas untuk memastikan bahwa informasi yang diberikan telah disampaikan dengan jelas. Setelah keputusan dibuat, tugas dan tanggungjawab juga akan diberikan melalui pertemuan serta pada surat tugas yang dibagikan. Adanya komunikasi dua arah yang terbuka menjadi salah satu faktor utama dalam kemampuan komunikasi. Seorang pemimpin yang baik harus dapat memastikan semua suara didengar dan dipertimbangkan. Kepala Desa Gempolsari melakukan komunikasi terbuka melalui transparansi dalam pengelolaan sumber dana dalam pelaksanaan pembangunan.

4. Kemampuan Mengendalikan Bawahan

Seorang pemimpin seringkali dikaitkan dengan kekuasaan dalam mengendalikan bawahannya, namun sejatinya kepemimpinan lebih dari sekedar otoritas semata. Pemimpin berperan dalam mengontrol, memantau, dan mengarahkan bawahannya untuk mencapai target, serta memastikan bahwa para pegawai bekerja dengan baik (Padmasari et al., 2023). Kemampuan pemimpin dalam mengendalikan bawahan bukan hanya memberikan perintah tetapi juga membimbing, mendukung, menginspirasi, serta memberdayakan organisasi untuk mencapai tujuan bersama. Kepala Desa Gempolsari mengendalikan bawahannya dengan menetapkan aturan untuk memastikan bahwa setiap pegawai memahami tugas dan tanggungjawab yang telah dibebankan dengan jelas. Ketegasan Kepala Desa Gempolsari dalam memberikan instruksi dilakukan dengan tujuan menghindari kebingungan atau ketidakpastian pada para pegawai. Selain itu, Kepala Desa Gempolsari berusaha untuk memastikan bahwa setiap individu dapat bekerja dengan lebih fokus dan efisien. Kepala Desa Gempolsari juga menunjukkan kepercayaan yang besar pada pegawainya. Pemberian kepercayaan dari Kepala Desa Gempolsari menumbuhkan rasa tanggungjawab yang lebih besar terhadap tugas yang diberikan. Kepatuhan pegawai merupakan salah satu bentuk pengendalian seorang pemimpin terhadap bawahannya. Kepatuhan berasal dari hasil kombinasi antara otoritas pemimpin dan rasa tanggungjawab serta kepercayaan yang dibangun. Salah satu bentuk kepatuhan yang dapat diungkapkan adalah kedisiplinan pegawai. Bentuk kepatuhan pegawai Pemerintah Desa Gempolsari melalui data kehadiran kebijakan jam kerja, yang dapat diinterpretasikan sebagai hasil dari kemampuan Kepala Desa Gempolsari dalam mengendalikan bawahannya melalui gaya kepemimpinan demokratis.

5. Kemampuan Mengendalikan Emosi

Kemampuan seorang pemimpin dalam mengendalikan emosi, baik emosi pribadi maupun orang lain dapat mempengaruhi cara pemimpin membuat keputusan, berkomunikasi, dan memimpin organisasinya. Kecerdasan emosional menjadi bagian dari kemampuan mengendalikan emosi melalui kemampuan memahami dan mengelola emosinya dengan baik (Sintya et al., 2023). Bagi seorang pemimpin, kecerdasan emosional menjadi salah satu faktor yang menentukan keberhasilan organisasi. Kepala Desa Gempolsari mampu menjaga kestabilan emosional sehingga dapat mendengarkan pendapat dari berbagai pihak, termasuk para pegawai dan masyarakat. Kondisi demikian menciptakan suasana diskusi terbuka, dimana setiap masukan dapat dipertimbangkan secara objektif. Selain itu, ketenangan yang dimiliki Kepala Desa Gempolsari dalam menghadapi situasi sulit atau penuh tekanan, membantu menjaga pengambilan keputusan tetap bijaksana dan tidak terburu-buru. Dalam menghadapi konflik yang mungkin timbul dalam pelaksanaan pembangunan, Kepala Desa Gempolsari mampu meredakan ketegangan dan menyelesaikan permasalahan secara diplomatis. Jika terjadi kendala ataupun kegagalan dalam pelaksanaan pembangunan, Kepala Desa Gempolsari akan mengadakan evaluasi dan memberikan saran serta masukan terkait masalah yang dihadapi. Apresiasi terhadap kerja keras para pegawai tetap diberikan meskipun hasilnya kurang memuaskan. Selanjutnya, evaluasi bersama dilakukan untuk mengidentifikasi penyebab kegagalan dan mencari solusi untuk perbaikan.

10.3 Penutup

10.3.1 Rangkuman

Kepemimpinan, yang berasal dari istilah "leadership," merupakan konsep yang kompleks dan sering kali membingungkan karena banyaknya teori dan pendekatan yang ada. Rivai (2006)

mengemukakan empat pendekatan untuk memahami kepemimpinan: karakteristik kepribadian pemimpin, perilaku pemimpin, pendekatan situasional, dan perspektif multidimensional. Definisi kepemimpinan mencakup proses di mana pemimpin mengarahkan dan mempengaruhi pengikut untuk mencapai tujuan tertentu, seperti yang dinyatakan oleh Benis dan Stogdill. Ada tiga elemen penting dalam kepemimpinan, yakni keterlibatan pengikut, distribusi kekuasaan antara pemimpin dan anggota kelompok, serta kemampuan pemimpin untuk mempengaruhi dan memotivasi. Koontz (1993) mendefinisikan kepemimpinan sebagai seni memotivasi individu untuk berkontribusi secara sukarela. Selain itu, Stoner (1982) mengidentifikasi lima sumber kekuatan pengaruh pemimpin: penghargaan, koersif, legitimasi, rujukan, dan keahlian.

Dalam studi kepemimpinan, berbagai model dan teori telah berkembang untuk membantu memahami inti dari kepemimpinan. Pertama, Model Kepemimpinan Kontingensi (Fiedler) menekankan interaksi antara gaya kepemimpinan dan kondisi yang ada. Keberhasilan kepemimpinan bergantung pada hubungan antara pemimpin dan anggota, struktur tugas, serta kekuasaan posisi. Kedua, Model Partisipasi Pemimpin (Vroom dan Yetton) menggambarkan pentingnya fleksibilitas pemimpin dalam menyesuaikan gaya kepemimpinan sesuai situasi. Model ini memberikan pedoman untuk menentukan tingkat partisipasi dalam pengambilan keputusan. Ketiga, Model Jalur Tujuan (Robert J. House) berfokus pada bagaimana pemimpin memotivasi pengikut untuk mencapai tujuan. Pemimpin harus mampu mempengaruhi pandangan pengikut terhadap tujuan pekerjaan dan cara mencapainya. Keempat, Model Kepemimpinan Situasional (Hersey dan Blanchard) menekankan pentingnya menilai tingkat kematangan pengikut untuk menerapkan gaya kepemimpinan yang sesuai. Gaya kepemimpinan harus disesuaikan dengan kesiapan anggota dalam mengambil tanggung jawab.

Kepemimpinan merupakan isu yang kompleks, melibatkan aspek individu dan sosial. Keberhasilan seorang pemimpin dalam memimpin komunitas sangat bergantung pada kriteria tertentu, yang meliputi sifat pribadi, keterampilan, bakat, dan kewenangan. Tead dan Terry mengemukakan Teori Karakter Kepemimpinan yang menekankan pentingnya pengembangan sifat positif oleh pemimpin. Menurut Rivai (2006), pemimpin yang efektif memiliki ciri-ciri seperti vitalitas fisik, kecerdasan, tanggung jawab, kemampuan interaksi, motivasi, serta keterampilan dalam menyelesaikan masalah.

Fungsi kepemimpinan merujuk pada manfaat konsep kepemimpinan dalam mendukung individu yang dianggap sebagai pemimpin. Menurut Kartono (2004), fungsi kepemimpinan mencakup beberapa aspek penting: menjaga struktur kelompok, mengharmonisasikan ideologi anggota, memberikan rasa aman, memaksimalkan potensi anggota, menerapkan aturan dan norma, menyusun nilai-nilai kelompok, serta memenuhi harapan anggota. Katz juga menjelaskan peran kepemimpinan dalam tiga aspek: kemampuan konseptual untuk memahami kebijakan organisasi, keterampilan interpersonal untuk berkolaborasi dalam tim, dan fungsi teknis yang melibatkan keterampilan dalam aktivitas teknis. Dengan memahami berbagai fungsi dan peran ini, seorang pemimpin diharapkan dapat melaksanakan tugasnya secara efektif untuk mencapai tujuan organisasi sesuai rencana yang ditetapkan. Keterampilan yang dimiliki pemimpin sangat penting dalam mencapai keberhasilan organisasi.

10.3.2 Evaluasi

1. Jelaskan peran kepemimpinan dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik di Indonesia! Berikan contoh nyata yang terjadi di salah satu instansi pemerintah.
2. Bagaimana seorang pemimpin di Indonesia dapat membangun *trust* (kepercayaan) masyarakat terhadap pemerintah?

3. Bagaimana peran kepemimpinan dalam meningkatkan kinerja aparatur sipil negara (ASN) di lingkungan pemerintahan daerah?
4. Menurut Anda, apa saja hambatan utama yang dihadapi oleh pemimpin organisasi publik di Indonesia dalam mengimplementasikan reformasi birokrasi? Bagaimana solusi yang dapat diterapkan untuk mengatasi hambatan tersebut?
5. Analisislah mengenai peran teknologi dan inovasi dalam mendukung fungsi kepemimpinan di organisasi sektor publik Indonesia!

10.3.3 Daftar Pustaka

- Andika, W. A., S, B. U., & Sulistio, E. B. (2021). Gaya Kepemimpinan Kepala Desa dalam Meningkatkan Partisipasi Masyarakat untuk Pembangunan Desa (Studi Gedung Wani Kecamatan Marga Tiga Kabupaten Lampung Timur). *Administrativa*, 3.
- Ayep, A., Fikri, M., Malik Zulkarnain, A., & Fauzi, A. (2023). Kepemimpinan dan Komunikasi (Suatu Kajian Literatur Review Ilmu Manajemen Sumber Daya Manusia). *Jurnal Manajemen Pendidikan Dan Ilmu Sosial*, 4(1), 315–323. <https://doi.org/10.38035/jmpis.v4i1.1434>
- Kartono, Kartini. (2004). *Pemimpin dan Kepemimpinan*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada
- Stogdill, R. M. 1974. *Handbook of Leadership: A Survey of Theory and Research*. New York: Free Press.
- Koontz, Harold, dan Heinz Weihrich. (1993). *Management: A Global Perspective*. New York: McGraw-Hill.
- Liddle, R. William. (1996). *Leadership and Culture in Indonesian Politics*. Sydney: Allen & Unwin.
- Madyarti, G. M., Universitas, P., Kalimantan, I., & Arsyad, M. (2021). Peran Pemimpin dalam Memotivasi Dan Meningkatkan Kinerja Pegawai. *Seminar Nasional*, 1(1), 291–297.
- Nursalim, M. F., Pratiwi, A., Farasi, S. N., & Anshori, M. I. (2023). Kepemimpinan Pendekatan Sifat Dalam Organisasi. *Jurnal of Management and Social Sciences*, 1(3), 86–108. <https://doi.org/10.59031/jmsc.v1i3.158>
- Padmasari, N., Makkiyah, & Isa, M. (2023). Kepemimpinan Tim (Team Leadhership). *Jurnal Ilmu Manajemen, Ekonomi Dan Kewirausahaan*, 3(2), 101–119. <https://doi.org/10.55606/jimek.v3i2.1771>
- Rivai, Veithzal. (2006). *Kepemimpinan dan Perilaku Organisasi*. Edisi 2, Cetakan 2. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Siagian, S. P. (2008). *Filsafat Administrasi*. Bumi Aksara.
- Siagian, S. P. (2015). *Teori & Praktek Kepemimpinan* (6th ed.). Rineka Cipta.
- Sintya, R., Wardi, Y., & Thaib, I. (2023). Hubungan Antara Kecerdasan Emosional Dan Kepemimpinan: Sebuah Tinjauan Sistematis. *Jurnal Ekonomi Manajemen*, 9(2), 96–104. <https://doi.org/10.37058/jem.v9i2.7154>
- Tahir, A. (2014). Buku Ajar Perilaku Organisasi. In S. Salim (Ed.), *Buku Ajar Perilaku Organisasi* (1st ed.). Deepublish. <https://doi.org/10.21070/2019/978-602-5914-62-1>
- Terry, George R. (1993). *Prinsip-prinsip Manajemen*. Jakarta: Bumi Aksara.

BAB 11

Manajemen Kinerja

11.1 Pendahuluan

11.1.1 Deskripsi Singkat

Manajemen kinerja merupakan aspek krusial dalam administrasi publik yang berfokus pada peningkatan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik. Dalam bab ini, kita akan membahas konsep manajemen kinerja sebagai bagian dari reformasi manajemen publik yang baru, yang menekankan orientasi hasil, transparansi, dan akuntabilitas. Manajemen kinerja tidak hanya melibatkan pengukuran hasil, tetapi juga proses dan input yang diperlukan untuk mencapai tujuan organisasi.

Bab ini akan menguraikan berbagai elemen penting dalam manajemen kinerja, termasuk penetapan tujuan, pemantauan kemajuan, dan evaluasi hasil. Selain itu, kita akan membahas tantangan yang dihadapi dalam implementasi sistem manajemen kinerja di sektor publik, serta strategi untuk mengatasi hambatan tersebut. Dengan memahami manajemen kinerja, diharapkan aparatur sipil negara dapat meningkatkan kualitas layanan kepada masyarakat dan mencapai tujuan organisasi secara lebih efektif. Melalui pendekatan berbasis kinerja, diharapkan terjadi peningkatan motivasi pegawai dan pengembangan kapasitas individu yang berdampak positif pada kinerja keseluruhan organisasi.

11.1.2 Kompetensi Dasar

Mendeskripsikan manajemen kinerja

11.1.3 Indikator

1. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Pengertian Manajemen Kinerja
2. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Konsep Kinerja
3. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Indikator Kinerja
4. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Tujuan dan Manfaat Pengukuran Kinerja
5. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Pendekatan Pengukuran Kinerja
6. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kinerja pada Sektor Publik
7. Mahasiswa mampu menganalisis Kinerja Aparatur Desa dalam Pelayanan Administrasi Kependudukan di Desa Watesari

11.2 Pembahasan

11.2.1 Pengertian Manajemen Kinerja

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), manajemen adalah cara penggunaan sumber daya yang efisien untuk mencapai tujuan. John D. Millett mendefinisikan manajemen sebagai proses pengelolaan dan penyediaan fasilitas kerja kepada orang-orang yang diorganisasi dalam sebuah kelompok formal guna mencapai tujuan (Siswanto, 2005). Istilah manajemen dimaknai oleh berbagai kalangan dengan sudut pandang yang berbeda, seperti pengelolaan, pembinaan, pengurusan, ketatalaksanaan, kepemimpinan, pemimpin, ketatapengurusan, administrasi, dan lain-lain. Millett lebih menekankan bahwa manajemen adalah suatu proses

yang meliputi serangkaian aktivitas yang saling terkait. Selanjutnya, James A.F. Stoner dan Charles Wankel (1986) mengartikan manajemen sebagai proses perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan, dan pengendalian usaha anggota organisasi serta pemanfaatan semua sumber daya organisasi untuk meraih tujuan. Proses ini mencakup perencanaan untuk menetapkan tujuan dan langkah-langkah yang akan diambil. Pengorganisasian berarti mengatur sumber daya manusia dan sumber daya lainnya yang diperlukan. Kemudian kepemimpinan berfokus pada mendukung bawahan agar dapat bekerja dengan optimal. Adapun pengendalian berfungsi untuk memastikan apakah tujuan tercapai atau tidak, dan jika tidak, maka perlu melakukan perbaikan. Dengan demikian, bisa disimpulkan bahwa manajemen adalah seni serta ilmu dalam perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, pemotivasiyan, dan pengendalian terhadap orang-orang dan sistem kerja untuk mencapai tujuan.

Pengertian kinerja menurut Stolovitch dan Keeps sebagai sekumpulan hasil yang dicapai serta tindakan yang dilakukan untuk melaksanakan suatu pekerjaan yang telah ditentukan. Menurut Griffin, kinerja adalah totalitas dari usaha yang dimiliki oleh seorang pekerja. Kinerja berhubungan dengan motivasi dan kemampuan seseorang. Dalam menyelesaikan suatu tugas, individu harus memiliki kesiapan dan tingkat kemampuan yang tertentu. Kesiapan dan keterampilan individu tidak akan efektif bila tidak diimbangi dengan pemahaman yang jelas mengenai tugas yang akan dikerjakan dan cara melaksanakannya (Hersey dan Blanchard, 1993). Kinerja senantiasa merujuk pada seberapa baik seseorang mampu menyelesaikan tugas, serta seberapa efektif dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Kinerja dianggap baik dan berhasil jika hasil yang diharapkan bisa dicapai dengan memuaskan (Donelly, Gibson, dan Ivancevich, 1994). Kinerja merupakan ukuran kualitas dan kuantitas dalam pencapaian tugas-tugas, baik yang dilakukan oleh individu, kelompok, maupun perusahaan (Schermerhorn, Hunt, dan Osborn, 1991). Kinerja juga dilihat sebagai hasil dari interaksi antara kemampuan (Ability=A), motivasi (Motivation=M) dan kesempatan (Opportunity=O), atau dapat dirumuskan dalam persamaan kinerja = $f(A \times M \times O)$. Ini berarti bahwa kinerja merupakan kombinasi dari kemampuan, motivasi, dan peluang (Robbins, 1996). Kinerja menggambarkan sejauh mana pencapaian pelaksanaan tugas dalam suatu organisasi sebagai upaya untuk mencapai sasaran, tujuan, misi, dan visi yang telah ditetapkan oleh organisasi (Bastian, 2001).

Penggabungan dua istilah, yaitu manajemen dan kinerja, menghasilkan istilah baru yang dikenal sebagai manajemen kinerja. Bacal (1994) menjelaskan bahwa manajemen kinerja adalah suatu proses komunikasi yang terus-menerus dilakukan untuk menetapkan harapan yang jelas dan pemahaman mengenai tugas yang harus dilaksanakan antara pegawai dan atasan langsungnya. Manajemen kinerja juga dianggap sebagai alat untuk memperoleh hasil yang lebih baik bagi organisasi, tim, dan individu dengan cara memahami serta mengelola kinerja dalam sebuah kerangka tujuan, standar, dan atribut yang telah disepakati (Armstrong, 2004). Schwartz menjelaskan manajemen kinerja sebagai sebuah pendekatan manajemen yang berakar pada komunikasi terbuka antara manajer dan karyawan, yang berkaitan dengan penetapan tujuan dan pemberian umpan balik dari manajer kepada karyawan maupun sebaliknya. Dapat disimpulkan bahwa manajemen kinerja adalah cara manajemen yang berfokus pada pengelolaan sumber daya dengan orientasi pada kinerja, yang melibatkan komunikasi terbuka dan terus-menerus dalam menciptakan visi bersama serta pendekatan strategis yang terintegrasi untuk mendorong pencapaian tujuan organisasi. Kinerja selalu memiliki fokus ke depan, sehingga manajemen kinerja menekankan pada kegiatan yang secara berkesinambungan mengevaluasi ulang performa untuk bisa meningkatkan dan mengembangkan kinerja lebih jauh lagi (Sundari, 2019).

11.2.2 Konsep Kinerja

Meningkatnya pemahaman publik tentang pengelolaan administrasi publik akhirnya menyebabkan munculnya ketidakpuasan. Ini berimplikasi pada meningkatnya tuntutan masyarakat kepada para penyelenggara negara terkait layanan yang diberikan. Dengan kata lain, kinerja lembaga pemerintah dan pegawai pemerintah kini lebih banyak mendapatkan perhatian, karena masyarakat mulai mempertanyakan manfaat dari layanan yang mereka terima. Situasi ini menciptakan kebutuhan mendesak untuk melakukan penilaian kinerja terhadap para penyelenggara negara yang telah dipercaya oleh rakyat. Ini sangat penting agar usaha untuk membangun sistem pemerintahan yang baik dapat terwujud dengan nyata. Perhatian terhadap kinerja di sektor publik menjadi semakin menarik untuk dianalisis, setelah muncul berbagai fenomena yang menunjukkan adanya perbedaan antara kinerja aparat dan lembaga pemerintah dengan harapan masyarakat. Keluhan masyarakat mengenai kinerja aparat pemerintah bisa jadi menunjukkan pentingnya fokus pada masalah kinerja tersebut. Oleh karena itu, pengelolaan kinerja ini perlu melibatkan komitmen yang serius dari semua pemangku kepentingan, terutama pemerintah. Hal ini wajar, karena kinerja sektor publik selalu berhubungan dengan permasalahan, kepentingan, dan kebutuhan masyarakat secara keseluruhan.

Implementasi pemerintahan yang baik sangat krusial dalam upaya bangsa untuk memajukan demokrasi di Indonesia. Dalam kondisi yang cepat berubah, pemerintah harus terus membangun kepercayaan dengan memperbaiki kinerja pegawainya sesuai dengan amanat dari masyarakat dalam menyediakan barang dan jasa publik. Rasul (2000) mendefinisikan kinerja sebagai prestasi yang dapat diraih oleh organisasi dalam suatu periode tertentu. Kinerja suatu lembaga dapat menunjukkan sejauh mana keberhasilan atau bahkan kegalalannya dalam menjalankan tugas yang telah diamanahkan. Prestasi yang dimaksud berkaitan dengan sejauh mana efektivitas operasional lembaga baik dari sisi manajerial maupun ekonomi. Dari sudut pandang organisasi publik, Mahmudi (2005) menyatakan bahwa kinerja diartikan sebagai keberhasilan individu (pegawai) dalam memenuhi tanggung jawab pekerjaan mereka. Pandangan ini mencerminkan bahwa kinerja menunjukkan seberapa sukses individu dalam menyelesaikan tugas dan pekerjaan yang diemban. Dengan demikian, keberhasilan seorang pegawai (aparatur) dapat dilihat dari tingkat kinerja yang telah diraih sesuai dengan beban pekerjaan yang diberikan. Selanjutnya, dalam modul pengukuran Kinerja Instansi Pemerintah yang diterbitkan oleh LAN RI dan BPKP (2003), kinerja diartikan sebagai representasi dari tingkat keberhasilan pelaksanaan suatu kegiatan, program, atau kebijakan dalam mencapai sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi. Pendapat-pendapat tersebut menunjukkan bahwa kinerja adalah hasil dari kerja yang dicapai oleh individu atau kelompok di dalam sebuah organisasi atau lembaga, sesuai dengan tugas dan fungsi pokok mereka untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

11.2.3 Indikator Kinerja

Indikator kinerja adalah ukuran yang bisa berupa angka atau deskripsi yang menunjukkan seberapa jauh suatu tujuan yang telah ditetapkan tercapai (Mahsun, 2006). Sedangkan menurut Lohman (2003), indikator kinerja adalah suatu variabel yang dipakai untuk menggambarkan secara numerik keefektifan dan efisiensi dari suatu proses dengan merujuk pada target dan tujuan dari organisasi (dalam Mahsun, 2006). Dengan kata lain, indikator kinerja berfungsi sebagai alat untuk menilai tingkat keberhasilan pencapaian tujuan organisasi yang diungkapkan dalam bentuk nilai tertentu. Untuk mengevaluasi kinerja organisasi, jelas diperlukan indikator atau alat yang spesifik, karena tanpa adanya alat ukur yang jelas, tidak akan ada pedoman yang dapat digunakan untuk menentukan opsi mana yang lebih efisien antara alokasi sumber daya yang

berbeda, struktur organisasi yang berbeda, serta pilihan pembagian tugas dan tanggung jawab yang berbeda. Agus Dwiyanto menjelaskan bahwa tantangan dalam mengukur kinerja organisasi pelayanan publik sebagian disebabkan oleh tujuan dan misi organisasi publik yang seringkali tidak hanya samar tetapi juga memiliki banyak dimensi. Organisasi publik memiliki lebih banyak dan beragam pemangku kepentingan dibandingkan dengan organisasi swasta. Kepentingan pemangku kepentingan dalam organisasi publik sering kali bertentangan satu sama lain, sehingga ukuran kinerja organisasi publik di mata pemangku kepentingan pun bervariasi (Dwiyanto, 2008). Oleh sebab itu, terdapat berbagai pandangan yang menghasilkan berbagai alat untuk menilai kinerja suatu organisasi. Mahsun (2006) berpendapat ada enam indikator yang bisa digunakan untuk menilai kinerja sebuah organisasi, yaitu:

1. Input, mencakup semua yang diperlukan oleh organisasi untuk melaksanakan aktivitas guna menghasilkan output. Indikator ini menggambarkan jumlah sumber daya yang tersedia, termasuk dana, tenaga kerja, dan aset lainnya.
2. Proses. Pada indikator ini, organisasi akan menentukan ukuran kegiatan dari aspek kecepatan, ketepatan, dan akurasi dalam pelaksanaannya. Aspek paling penting dalam proses ini adalah efisiensi dan biaya dalam pelaksanaan aktivitas organisasi. Efisiensi mengacu pada seberapa besar hasil yang diperoleh dengan menggunakan sejumlah input. Sedangkan ekonomis berarti bahwa suatu kegiatan dilakukan dengan biaya yang lebih rendah dibandingkan standar waktu dan biaya yang telah ditentukan.
3. Output, yaitu hasil yang diharapkan dapat langsung dicapai dari suatu kegiatan, baik yang bersifat fisik maupun nonfisik. Ukuran output digunakan untuk menilai hasil yang dihasilkan dari suatu aktivitas.
4. Outcomes, yaitu indikasi dari efektivitas output kegiatan dalam jangka menengah (efek langsung). Indikator outcomes lebih penting daripada sekadar output, karena mencerminkan tingkat pencapaian yang lebih tinggi yang melibatkan berbagai kepentingan.
5. Manfaat, berkaitan dengan tujuan akhir dari kegiatan yang dilakukan. Indikator manfaat menggambarkan keuntungan yang diperoleh dari indikator outcomes. Manfaat ini akan dirasakan setelah beberapa waktu, terutama dalam jangka menengah dan panjang.
6. Impact, berkaitan dengan efek yang ditimbulkan, baik yang bersifat positif maupun negatif.

Selanjutnya, Dwiyanto (2008) menyatakan bahwa terdapat lima elemen yang bisa digunakan untuk menilai kinerja organisasi publik, yaitu:

1. Produktivitas. Elemen ini diharapkan tidak hanya menilai seberapa efisien suatu organisasi bekerja, tetapi juga menilai seberapa efektif layanan yang diberikan. Produktivitas umumnya dipahami sebagai perbandingan antara input dan output.
2. Kualitas layanan. Aspek ini semakin menjadi penting karena kepuasan masyarakat bisa dijadikan tolok ukur dalam menilai kinerja organisasi publik. Keuntungan utama dari menggunakan kepuasan masyarakat sebagai indikator kinerja adalah informasi tentang kepuasan tersebut biasanya diperoleh dengan mudah dan murah melalui media massa dan diskusi publik.
3. Responsivitas adalah kemampuan organisasi untuk memahami kebutuhan masyarakat, menetapkan agenda prioritas layanan, serta merancang program-program layanan publik yang sesuai dengan keinginan dan harapan masyarakat.
4. Responsibilitas. Elemen ini menjelaskan apakah kegiatan organisasi publik dilakukan sesuai dengan prinsip administrasi yang benar dan mengikuti kebijakan organisasi, baik yang terang maupun yang tersirat.

5. Akuntabilitas. Aspek ini menunjukkan sejauh mana kebijakan dan aktivitas organisasi publik dipertanggungjawabkan kepada para pejabat politik yang dipilih oleh masyarakat, dengan asumsi bahwa pejabat politik tersebut dipilih oleh rakyat dan akan selalu mencerminkan kepentingan masyarakat.

Menurut Kumorotomo (dalam Dwiyanto, 2008), terdapat empat indikator yang digunakan untuk menilai kinerja organisasi pelayanan publik, yaitu:

1. Efisiensi. Indikator ini berhubungan dengan penilaian mengenai seberapa sukses organisasi dalam menghasilkan laba, manfaat dari faktor-faktor produksi, serta pertimbangan berdasarkan rasionalitas ekonomi.
2. Efektivitas. Indikator ini mengukur sejauh mana semua elemen dalam organisasi beroperasi dan memanfaatkan informasi untuk memastikan pelaksanaan memenuhi standar yang ada dan terus mengalami perbaikan seiring waktu. Ini berarti bahwa indikator ini menyoroti hasil yang dicapai dari kegiatan input dan output.
3. Keadilan. Pada aspek ini, keadilan berfokus pada bagaimana distribusi dan alokasi layanan yang diberikan oleh organisasi pelayanan publik.
4. Daya Tanggap. Ini merujuk pada seberapa responsif suatu negara atau pemerintah dalam memenuhi kebutuhan dasar masyarakat. Dengan demikian, semua kriteria organisasi harus dilaksanakan dengan transparansi untuk memenuhi aspek daya tanggap ini.

Walaupun ada berbagai pandangan mengenai metode atau alat yang digunakan untuk mengevaluasi kinerja suatu organisasi, secara umum, tujuannya tetap sama, yaitu untuk menilai sejauh mana hasil yang dicapai oleh organisasi atau instansi tersebut sesuai dengan tujuan yang telah ditentukan. Oleh karena itu, indikator yang ada tidak perlu diperdebatkan, cukup disesuaikan dengan masing-masing organisasi. Setiap organisasi memiliki tujuan dan pemangku kepentingan yang berbeda, sehingga penggunaan indikator untuk menilai kinerja tentu akan bervariasi. Selain indikator yang telah disebutkan sebelumnya, Keban (Tsauri, 2014) menyatakan bahwa penilaian kinerja dapat dilihat dari empat aspek berikut:

1. Kinerja individu, yang menunjukkan sejauh mana seseorang telah menjalankan tugas utama mereka untuk menghasilkan hasil yang telah ditetapkan oleh tim atau instansi.
2. Kinerja tim, yaitu menunjukkan sejauh mana tim telah melaksanakan tugas utama sehingga dapat menghasilkan hasil yang telah ditentukan oleh mereka.
3. Kinerja organisasi, yang menggambarkan sejauh mana suatu organisasi telah melakukan semua kegiatan utamanya untuk mencapai visi dan misi yang diinginkan.
4. Kinerja program, yang berkaitan dengan sejauh mana aktivitas dalam program yang telah dilaksanakan dapat mencapai tujuan dari program tersebut.

Indikator kinerja untuk pegawai pemerintah sangat penting karena ini menjadi alat ukur baik secara kuantitatif maupun kualitatif yang mencerminkan seberapa jauh suatu tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan telah tercapai. Oleh karena itu, indikator kinerja perlu berupa sesuatu yang bisa dihitung atau diukur dan dapat digunakan sebagai acuan untuk mengevaluasi tingkat kinerja, baik pada fase perencanaan, fase pelaksanaan, maupun setelah kegiatan selesai dan berfungsi. Menurut Schuler & Dowling dalam Tangkilisan, ukuran kinerja terdiri dari beberapa aspek berikut:

1. Kuantitas pekerjaan.
2. Kualitas pekerjaan.
3. Kolaborasi.
4. Pemahaman mengenai pekerjaan.
5. Kemandirian dalam bekerja.

6. Kehadiran dan disiplin waktu.
7. Pemahaman terhadap kebijakan dan tujuan organisasi.
8. Inisiatif dan penyampaian gagasan yang konstruktif.
9. Kemampuan dalam supervisi dan aspek teknis.

11.2.4 Tujuan dan Manfaat Pengukuran Kinerja

Tujuan utama dari manajemen kinerja secara keseluruhan adalah untuk memastikan bahwa seluruh aspek organisasi atau perusahaan berkolaborasi dengan baik dalam mencapai sasaran yang telah ditetapkan. Adapun tujuan manajemen kinerja menurut Armstrong dan Baron adalah sebagai berikut:

1. Menata kinerja perusahaan atau lembaga agar lebih sistematis.
2. Menilai seberapa efektif dan efisien cara kerja sebuah perusahaan atau lembaga.
3. Mendukung proses pengambilan keputusan mengenai kinerja internal suatu perusahaan atau lembaga baik secara individu maupun secara tim.
4. Memperbaiki kemampuan organisasi secara menyeluruh dengan melaksanakan perbaikan yang berkelanjutan.
5. Mendorong karyawan agar bekerja dengan antusias dan produktif serta mengikuti prosedur untuk meraih hasil kerja yang maksimal.

Menurut Wibowo (2010), manfaat dari manajemen kinerja tidak hanya untuk organisasi maupun manajer saja, namun juga berguna untuk masing-masing individu anggota organisasi.

1. Manfaat Manajemen Kinerja untuk Organisasi

- a. Sebagai penyesuaian tujuan organisasi dengan tujuan tim (kelompok) serta individu didalam memperbaiki kinerja ialah sebagai motivasi karyawan.
- b. Sebagai peningkatan komitmen.
- c. Sebagai perbaikan proses pelatihan dan pengembangan.
- d. Sebagai peningkatan keterampilan.
- e. Sebagai mengupayakan pengembangan berkelanjutan.
- f. perbaikan dan Sebagai pengupayaan basis perencanaan karir.
- g. Sebagai pembantu menahan karyawan untuk pindah atau minta berhenti.
- h. Sebagai pendukung inisiatif kualitas total dan pelayanan pelanggan.
- i. Sebagai pendukung program perubahan budaya.

2. Manfaat Manajemen Kinerja untuk Manajer atau Atasan

- a. Sebagai pengupayaan klasifikasi kinerja dan harapan perilaku.
- b. Sebagai penawaran peluang memanfaatkan waktu dengan berkualitas.
- c. Sebagai perbaikan kinerja tim dan individu.
- d. Sebagai pengupayaan penghargaan nonfinansial untuk staf.
- e. Sebagai pengupayaan dasar untuk membantu karyawan yang mempunyai kinerja rendah.
- f. Sebagai pengembangan individu.
- g. Sebagai pendukung kepemimpinan.
- h. Sebagai motivasi dan pengembangan tim.
- i. Sebagai pengupayaan kerangka kerja untuk meninjau kembali kinerja dan tingkat kompetensi.

3. Manfaat Manajemen Kinerja untuk Individu

- a. Sebagai penjelasan peran dan tujuan.
- b. Sebagai pendorong dan pendukung agar tampil lebih baik.

- c. Sebagai pembantu pengembangan kemampuan dan kinerja.
- d. Sebagai peluang memanfaatkan waktu yang berkualitas.
- e. Sebagai dasar objektivitas dan kejujuran untuk pengukuran kinerja.
- f. Agar fokus tujuan dan rencana perbaikan cara bekerja dikelola dan dilaksanaan.

Secara umum, manfaat penilaian kinerja organisasi antara lain:

1. Manajer dan staf menerima umpan balik sebagai hasil dari kinerja mereka dan untuk memperbaiki hasil yang tidak memenuhi standar perusahaan.
2. Karyawan diberikan jaminan untuk mendapatkan kesempatan kerja yang adil, sehingga mereka dapat menduduki posisi yang sesuai dengan kemampuan dan potensi mereka. Keterampilan karyawan juga berperan penting dalam program pelatihan dan pengembangan yang bertujuan untuk meningkatkan kemampuan masing-masing individu.
3. Membantu manajer dalam proses pengambilan keputusan, terutama dalam hal peningkatan kompensasi, memberikan promosi kepada karyawan yang berprestasi, melakukan penurunan jabatan bagi yang kurang berhasil, mendiagnosis kesalahan dalam desain pekerjaan, serta menilai penyimpangan dalam proses perekrutan dan seleksi karyawan yang sebelumnya telah dilakukan, yang menunjukkan indikator kinerja yang sangat rendah.
4. Kinerja yang baik dan buruk di setiap tingkatan perusahaan mencerminkan efektivitas fungsi Sumber Daya Manusia (SDM) yang diterapkan dan menunjukkan hubungan antara kekuatan serta kelemahan dalam prosedur penempatan di Departemen SDM.

11.2.5 Pendekatan Pengukuran Kinerja

Menurut Kreitner dan Kinicki, penilaian kinerja adalah pandangan yang bersifat penilaian atau perilaku individu, atau prestasi yang digunakan sebagai landasan untuk keputusan dan rencana pengembangan staf. Menurut Newstrom dan Davis, ini adalah suatu proses yang melibatkan penilaian terhadap kinerja karyawan, berbagi informasi kepada mereka, dan mencari cara untuk meningkatkan kinerjanya. Dalam pandangan Kreitner dan Kinicki, fokus dari evaluasi kinerja dari sudut pandang pendekatan adalah yang disebut sebagai pendekatan terhadap sifat, perilaku, hasil, dan kontingensi.

1. Pendekatan sikap ini berhubungan dengan penilaian terhadap sifat serta karakter individu. Sifat biasanya dievaluasi melalui inisiatif, kecepatan dalam pengambilan keputusan, dan tingkat ketergantungan. Meskipun banyak digunakan oleh para manajer, pendekatan ini umumnya dianggap oleh pakar sebagai yang paling lemah.
2. Pendekatan perilaku berfokus pada tindakan orang dan bukan pada kepribadiannya. Kemampuan individu untuk bertahan meningkat jika pekerjaan didukung oleh tingkat performa perilaku yang tepat.
3. Pendekatan hasil menekankan pada produk atau capaian dari usaha seseorang, berbeda dengan pendekatan sikap yang memusatkan perhatian pada individu dan pendekatan perilaku yang mengutamakan proses. Singkatnya, ini adalah apa yang berhasil dicapai oleh individu. Manajemen yang berbasis pada tujuan adalah format yang lazim digunakan untuk pendekatan ini.
4. Pendekatan kontingensi menunjukkan bahwa pilihan antara sifat, perilaku, dan hasil harus disesuaikan dengan kebutuhan situasi tertentu. Oleh karena itu, pendekatan kontingensi direkomendasikan untuk selalu disesuaikan dengan keadaan yang sedang berlangsung.

Evaluasi bisa dimanfaatkan untuk tujuan yang lebih besar, seperti menilai target dan tujuan, merencanakan, kondisi sekitar, cara kerja, pengukuran kinerja, serta menilai hasil yang diperoleh.

1. Evaluasi Tujuan dan Sasaran

Evaluasi terhadap tujuan bermaksud untuk menilai apakah tujuan yang telah ditentukan sebelumnya dapat tercapai atau tidak. Jika tujuan tidak berhasil, pencarian dilakukan untuk mengetahui penyebabnya. Hal ini mungkin terjadi karena kesalahan dalam merumuskan tujuan organisasi sehingga tidak dapat dicapai oleh kinerja organisasi. Dalam situasi seperti ini, perlu dilakukan perumusan ulang mengenai tujuan organisasi. Namun, di sisi lain, penyebabnya mungkin berasal dari kinerja organisasi yang buruk, yang menyebabkan perlunya perbaikan di waktu mendatang. Evaluasi terhadap sasaran bertujuan untuk menilai sejauh mana sasaran yang telah ditentukan dapat dicapai. Proses evaluasi terhadap tujuan dan sasaran memberikan umpan balik untuk perencanaan dalam menetapkan tujuan dan sasaran kinerja organisasi di masa depan (Ade Onny Siagian dan Natal Indra, 2019).

2. Evaluasi Rencana

Evaluasi kinerja bertujuan untuk menilai apakah hasil yang diperoleh sudah sesuai dengan rencana yang ditetapkan. Jika hasil yang dicapai tidak sesuai dengan harapan, perlu dicari tahu penyebabnya. Selain itu, penilaian terhadap rencana juga diperlukan untuk mengevaluasi apakah target yang ditetapkan oleh organisasi mungkin terlalu tinggi sehingga sulit dicapai.

3. Evaluasi Lingkungan

Evaluasi kinerja berarti menilai apakah situasi lingkungan yang dihadapi selama pelaksanaan tidak sesuai harapan, tidak mendukung, dan menyebabkan tantangan atau kegagalan dalam mencapai hasil yang diinginkan. Jika ini terjadi, penting untuk merencanakan langkah-langkah apa yang diperlukan untuk mengatasi kinerja di masa mendatang..

4. Evaluasi Proses Kerja

Evaluasi kinerja bertujuan menilai hambatan dalam pelaksanaan tugas, kesesuaian proses kerja dengan rencana, kemungkinan isu dalam kepemimpinan dan interaksi antar individu di dalam organisasi, masalah yang berkaitan dengan sumber daya manusia, serta tindakan apa yang bisa diambil untuk mengatasi masalah di masa depan.

5. Evaluasi Pengukuran Kinerja

Evaluasi kinerja mengukur apakah proses penilaian kinerja telah dilakukan secara tepat, apakah sistem peninjauan dan bimbingan berjalan dengan baik, serta apakah teknik yang digunakan untuk menilai kinerja sudah sesuai dan dilaksanakan dengan benar oleh penilai yang netral. Penilaian terhadap pengukuran kinerja dilakukan guna meningkatkan metode pengukuran di masa mendatang sehingga menghasilkan kesimpulan yang objektif bagi organisasi dan membangun kepercayaan di antara para karyawan.

6. Evaluasi Hasil

Penilaian terhadap kinerja dapat dilakukan baik pada tingkat organisasi, tim, maupun individu yang terlibat dalam pekerjaan. Tingkat keberhasilan organisasi bisa dilihat dari sejauh mana tujuan dan target yang telah ditetapkan berhasil diraih. Penilaian atas pencapaian juga berguna untuk menetapkan tujuan dan target yang akan datang. Evaluasi kinerja kelompok memberikan informasi tentang apakah tugas yang diemban oleh kelompok telah berhasil diselesaikan serta kendala yang dihadapi. Penilaian kinerja bisa menjadi acuan untuk promosi, tanggung jawab yang lebih besar, dan juga untuk menentukan urutan pekerja, tingkat gaji, kompensasi, bonus, dan lain-lain (Siagian et al., 2020).

11.2.6 Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kinerja Pada Sektor Publik

Salah satu tantangan utama dalam menganalisis performa di sektor publik adalah menemukan berbagai elemen yang memengaruhi kinerja dalam sektor tersebut. Dikatakan sebagai tantangan yang besar, karena masalah publik secara nyata sangat rumit dan kompleks. Masalah-masalah tersebut memiliki karakteristik, harapan, dan kepentingan yang berbeda-beda. Jika pengukuran yang dilakukan tidak tepat, maka dampaknya bisa sangat luas. Oleh karena itu, evaluasi kinerja pegawai harus dilakukan dengan tepat dan akurat agar tidak menghasilkan kesimpulan yang salah. Decotiit & Petit dalam Keban (2007) menyatakan bahwa ada beberapa faktor yang memengaruhi efektivitas suatu penilaian kinerja, yaitu:

1. Relevansi kriteria kinerja yang dipilih.
2. Kemampuan penilai dalam melakukan evaluasi terhadap kinerja yang dinilai dengan tepat.
3. Motivasi penilai dalam melakukan evaluasi dengan akurat.
4. Penerimaan individu yang dinilai terhadap proses penilaian.

Kemudian, untuk menemukan faktor-faktor yang berpengaruh pada efektivitas penilaian kinerja, Keban (2007) menyampaikan beberapa hal berikut:

1. Kejelasan mengenai kewajiban hukum atau undang-undang yang mengatur penilaian secara akurat dan tepat. Dalam praktiknya, penilaian sering kali dilakukan secara subjektif dan terpengaruh oleh bias, sementara belum ada hukum yang mengatur tindakan tersebut,
2. Manajemen sumber daya manusia yang ada memiliki fungsi dan proses yang sangat berpengaruh pada efektivitas penilaian. Oleh karena itu, manajemen sumber daya manusia merupakan faktor kunci dalam keberhasilan sistem penilaian kinerja,
3. Kesesuaian antara prinsip yang diikuti oleh manajemen suatu organisasi dan tujuan dari penilaian kinerja,
4. Komitmen dari para pemimpin di organisasi publik terhadap pentingnya penilaian kinerja. Dengan mempertimbangkan pandangan tersebut, untuk mengidentifikasi berbagai faktor yang mempengaruhi penilaian kinerja, diperlukan pemahaman dan pengetahuan yang mendalam mengenai kinerja pegawai itu sendiri.

Sementara itu, Soesilo (2000) mengungkapkan bahwa kinerja karyawan di masa depan dipengaruhi oleh beberapa faktor berikut:

1. Struktur organisasi yang berkaitan dengan hubungan internal dan fungsi yang menjalankan aktivitas organisasi,
2. Kebijakan pengelolaan yang meliputi visi dan misi organisasi,
3. Sumber daya manusia yang berkaitan dengan kemampuan karyawan untuk bekerja dan berkontribusi secara maksimal,
4. Sistem informasi manajemen yang berkaitan dengan pengelolaan basis data untuk meningkatkan kinerja organisasi,
5. Fasilitas dan infrastruktur yang dimiliki, yang terkait dengan penggunaan teknologi dalam pelaksanaan setiap kegiatan organisasi.

Dilihat dari sudut pandang ke depan, kinerja seorang pegawai negeri akan berhadapan dengan sejumlah rintangan dan masalah yang cukup besar. Ini bisa dimengerti, karena isu kinerja selalu dipengaruhi oleh berbagai elemen yang secara internal akan berpengaruh pada hasil kinerja pegawai tersebut. Hal ini juga diungkapkan oleh Atmosoerapto (2001) yang menekankan bahwa kinerja karyawan sangat dipengaruhi oleh faktor internal dan faktor eksternal, seperti:

1. Faktor internal
 - a. Tujuan organisasi, yaitu apa yang ingin dicapai dan apa yang ingin diproduksi oleh suatu organisasi.
 - b. Struktur organisasi, sebagai hasil desain antara fungsi yang akan dijalankan oleh unit organisasi dengan struktur formal yang ada.
 - c. Sumber daya manusia, yaitu kualitas dan pengelolaan anggota organisasi sebagai penggerak jalannya organisasi secara keseluruhan.
 - d. Budaya organisasi, yaitu gaya dan identitas suatu organisasi dalam pola kerja yang baku dan menjadi citra organisasi yang bersangkutan.
2. Faktor eksternal
 - a. Faktor politik, yaitu hal berhubungan dengan keseimbangan kekuasaan negara yang berpengaruh pada keamanan dan ketertiban, yang akan mempengaruhi ketenangan organisasi untuk berkarya secara maksimal.
 - b. Faktor ekonomi, yaitu tingkat perkembangan ekonomi yang berpengaruh pada tingkat pendapatan masyarakat sebagai daya beli untuk menggerakan sektor-sektor lainnya sebagai suatu sistem ekonomi yang lebih besar.
 - c. Faktor sosial, yaitu orientasi nilai yang berkembang ditengah masyarakat, yang mempengaruhi pandangan mereka terhadap etos kerja yang dibutuhkan bagi peningkatan kinerja organisasi.

Berbagai uraian di atas, mencerminkan bahwa tingkat kinerja seorang aparatur dipengaruhi oleh berbagai faktor yang secara organisatoris sangat menentukan keberhasilan kinerja aparatur. Faktor-faktor tersebut, antara lain bisa disebabkan oleh faktor internal maupun faktor eksternal organisasi. Kecuali itu, ada pula yang mempersoalkan peralatan, sarana, prasarana, teknologi dan kualitas sumber daya manusia yang dianggap sebagai faktor dominan dalam mempengaruhi tingkat kinerja aparatur pemerintah.

11.2.7 Kinerja Aparatur Desa dalam Pelayanan Administrasi Kependudukan di Desa Watesari

Aparatur desa adalah pihak pelaksana pelayanan pemerintah yang terendah. Dalam menjalankan tugas dan fungsinya harus mampu menunjukkan kualitasnya sebagai abdi masyarakat. Dalam penyelenggaraan pelayanan oleh aparatur desa, rasa puas masyarakat terpenuhi bila pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kepada mereka sesuai dengan apa yang mereka harapkan, dengan memperhatikan kualitas dan pelayanan itu diberikan relatif terjangkau dan mutu pelayanan yang baik. Dalam lingkungan pemerintahan desa, seluruh aparatur desa mulai dari kepala desa sampai jajarannya harus mampu menjalankan tugas pemerintahan desa. Kinerja aparatur desa saat ini mendapat banyak sorotan dari masyarakat setempat (Christhna, 2017). Saat ini dalam memberikan pelayanan kemampuan aparatur desa dapat dilihat dari pelayanan yang diberikan. Keberhasilan pemerintah desa ditandai dengan aparatur desa dengan memberikan pelayanan yang prima dan maksimal. Aparatur Desa dituntut agar lebih profesional, efektif, efisien, serta tanggung jawab didalam menjalankan tugas-tugasnya maka perlu untuk meningkatkan kapasitas sumber daya manusia (Lestari, 2022). Oleh karena itu, kinerja aparatur desa perlu dan terus untuk ditingkatkan guna mencapai kualitas pelayanan yang baik. Kinerja Aparat Desa dalam Pelayanan Administrasi Kependudukan dianalisis dengan menggunakan konsep teori kinerja menurut (Robbins, 2016) yang terdiri dari lima indikator antara lain:

1. Kualitas

Kualitas pekerjaan ini mencakup mutu yang dihasilkan oleh pegawai dari suatu pekerjaan dalam organisasi dengan melibatkan penilaian terhadap penyelesaian keseluruhan pekerjaan. Dalam memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat harus sesuai dengan standar pelayanan yang telah diterapkan. Standar pelayanan dapat menjadi tolak ukur kepuasan masyarakat terhadap layanan yang diberikan, hal ini juga dapat menjadi indikator dari kinerja seseorang. Pendapat negatif lembaga publik sebagian besar berasal dari ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas layanan yang mereka berikan. Kepuasan masyarakat terhadap pelayanan dapat dijadikan sebagai indikator kinerja sektor publik. Pelayanan yang berkualitas membawa kesejahteraan bagi masyarakat dan meningkatkan citra pelayanan publik. Keuntungan utama menggunakan kepuasan masyarakat sebagai ukuran hasil adalah bahwa informasi tentang kepuasan masyarakat seringkali mudah diperoleh. Survey kepuasan masyarakat dilihat dari kompetensi yang dimiliki aparatur desa berupa pengetahuan dan keahlian dalam melaksanakan pelayanan terbilang cukup mumpuni. Masyarakat merasa terbantu dengan adanya layanan online, masyarakat yang belum bisa menggunakan layanan secara online akan langsung dibantu oleh aparatur desa untuk aktivasi secara online agar memudahkan jika ingin mengurus administrasi kependudukan lainnya. Kepuasan masyarakat terhadap pelayanan administrasi di suatu desa melibatkan beberapa aspek. Pemohon pelayanan atau masyarakat umumnya merasa kurang puas, yang disebabkan oleh kurangnya pemahaman mereka terhadap persyaratan yang harus dilengkapi, sehingga proses pengurusan menjadi lebih lama. Keterbatasan personil juga diakui sebagai kendala utama dalam proses pemberian pelayanan administrasi. Kondisi ini membuat aparatur desa menghadapi kesulitan dalam memberikan pelayanan secara optimal.

2. Kinerja

Kinerja aparatur desa dapat diukur melalui jumlah pekerjaan yang berhasil diselesaikan oleh Aparatur Desa dalam menjalankan tugasnya. Aspek kuantitas ini menggambarkan sejauh mana kesesuaian antara jumlah yang dihasilkan, diberikan, atau diselesaikan dalam suatu tugas pokok seorang pegawai dalam menjalankan tugas pokoknya sesuai dengan target yang telah disepakati (Subadi, 2019). Kuantitas adalah jumlah yang dihasilkan dinyatakan dalam istilah seperti jumlah unit, jumlah siklus aktivitas yang diselesaikan. Seorang pegawai dapat dikatakan produktif apabila mampu menyelesaikan tugas dalam waktu yang singkat atau tepat. Dalam meningkatkan produktivitas sumber daya aparatur menjadi bagian penting untuk meningkatkan mutu yang ada. Adapun yang dapat mempengaruhi produktivitas seseorang diantaranya adalah lingkungan kerja yang baik dan bersih akan mempengaruhi aparatur untuk bekerja lebih giat. Sarana dan prasarana yang baik serta motivasi yang kuat dari seorang pemimpin juga mempengaruhi produktivitas pegawai. Prestasi aparatur desa dalam melaksanakan tugasnya harus mengacu pada perencanaan kinerja. RKPDes merupakan suatu rencana kerja pemerintah desa yang disusun dengan merinci kebutuhan yang diperlukan.

3. Ketepatan Waktu

Ketepatan waktu adalah tingkat aktivitas diselesaikan pada awal waktu yang dinyatakan, dilihat dari sudut koordinasi dengan hasil output serta memaksimalkan waktu yang tersedia untuk aktivitas lain. Ketepatan waktu penyelesaian dokumen menunjukkan bahwa adanya tanggung jawab yang dimiliki aparatur desa dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Kinerja Aparatur Desa dianggap belum maksimal karena kurangnya kedisiplinan dalam bekerja. Hal ini disebabkan dari banyaknya Aparatur Desa hanya beberapa yang datang tepat waktu, sementara yang lain sering terlambat datang ke kantor bahkan tidak datang sama sekali tanpa izin. Beberapa diantara mereka berada diluar pada saat jam kerja dengan mengurus urusan

pribadi, seperti mengurus sawah atau mengantar anak ke sekolah. Akibatnya, pekerjaan mereka semakin tertunda dan semakin lama untuk diselesaikan seperti yang terlihat pada absensi harian di Kantor Desa. Untuk pembuatan surat-surat yang mudah pastinya ketepatan waktu dapat terlaksana dengan baik. Tetapi jika yang diurus surat misalnya KTP atau Akta lahir yang berhubungan dengan pusat atau catatan sipil prosesnya memakan waktu yang lama.

4. Efektivitas

Efektivitas yaitu penggunaan sumber daya organisasi (tenaga, uang, teknologi, bahan baku) dimaksimalkan dengan maksud menaikkan hasil dari setiap unit dalam penggunaan sumber daya. Dalam menjalankan tugasnya, pemerintah desa memerlukan fasilitas pendukung dalam menjalankan fungsinya. Oleh karena itu, ketersediaan fasilitas tersebut sangat penting dalam menunjang kelancaran suatu kegiatan yang akan dilakukan, termasuk memiliki kantor desa atau aula sebagai tempat pelaksanaan tugas dalam mengelola berbagai kegiatan (Suharto, 2021). Dalam pelaksanaan kegiatan seperti pelayanan masyarakat yang dilakukan oleh Pemerintah Desa, tentunya harus didukung dengan sarana prasarana yang memadai dapat menunjang kelancaran suatu kegiatan seperti pertemuan atau rapat desa serta kegiatan penyuluhan. Fasilitas tersebut mencakup papan tulis, LCD, proyektor, dan ketersediaan tempat duduk untuk pertemuan, pelayanan, dan pelatihan/penyuluhan. Ketersediaan sarana dan prasarana sangat mempengaruhi aparatur desa dalam mencapai tujuan. Keterbatasan sarana dan prasarana karena peralatan yang belum dimiliki membuat pemerintah desa hanya bisa menyediakan sarana dan prasarana dengan jumlah yang terbatas untuk mendukung selama kegiatan yang diadakan di desa. Dengan penggunaan peralatan yang dipinjam dari masyarakat yang sudah memiliki alat unggulan dapat menunjukkan bahwa kekurangan tersebut tidak menjadi penghalang untuk meningkatkan pelatihan dan kegiatan masyarakat.

5. Kemandirian

Kemandirian merupakan tingkat seorang pegawai dapat menjalankan tugas pokok dan fungsi kerjanya dengan bekerjasama, disiplin, dan inisiatif (Subadi, 2019). Salah satu kriteria dalam mengukur kinerja adalah terkait dengan kemampuan seseorang dalam menyelesaikan pekerjaannya, karena kinerja yang baik adalah kinerja yang sesuai dengan kemampuan yang dimiliki seseorang. Kinerja aparatur Desa Watesari dalam menyelesaikan tugasnya dianggap baik karena konsistensi aparatur desa dalam menyelesaikan pekerjaannya tanpa membebani pihak lainnya. Hal ini dipengaruhi oleh jam terbang atau pengalaman kerja aparatur Desa Watesari yang menguasai dan memahami tugas-tugas. Contohnya, Sekretaris Desa Watesari yang sudah lama bekerja di bidang pemerintahan dapat membimbing aparatur desa lainnya yang masih baru di bidang pelayanan dengan baik ketika kepala desa tidak berada di kantor. Kepala Desa Watesari juga memberikan tugas kepada aparatur desa sesuai dengan kemampuan dan keterampilan yang dimiliki oleh aparatur sehingga dapat menghindari kesalahan dan memastikan pemahaman yang baik terkait tugas yang diberikan kepadanya. Tanggung jawab aparatur desa sangat penting dalam menjalankan fungsi pemerintahan dan pelayanan publik di tingkat desa. Tanggung jawab aparatur desa merujuk pada kewajiban dan tugas yang harus diemban oleh petugas atau pejabat di tingkat pemerintahan desa. Tanggung jawab ini dapat berbeda-beda sesuai dengan peraturan dan kebijakan yang berlaku di masing-masing negara atau daerah, namun beberapa tanggung jawab umum aparatur desa.

11.3 Penutup

11.3.1 Rangkuman

Manajemen adalah cara untuk menggunakan sumber daya dengan efektif untuk mencapai tujuan. John D. Millett mendefinisikan manajemen sebagai proses pengelolaan fasilitas dalam kelompok formal. Berbagai pandangan tentang manajemen mencakup pengelolaan, kepemimpinan, dan administrasi. Menurut Stoner dan Wankel, manajemen mencakup perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan, dan pengendalian untuk memanfaatkan semua sumber daya. Kinerja adalah hasil dan tindakan dalam menyelesaikan pekerjaan, yang dipengaruhi oleh kemampuan, motivasi, dan kesempatan. Manajemen kinerja meliputi komunikasi antara pegawai dan atasan untuk menetapkan harapan dan meningkatkan hasil bagi individu dan organisasi.

Masyarakat semakin kritis terhadap kinerja lembaga pemerintah, yang menuntut peningkatan kualitas layanan. Ada ketidakcocokan antara harapan masyarakat dan kinerja pegawai, sehingga penting untuk menilai kinerja agar tercipta pemerintahan yang baik. Kinerja sektor publik berhubungan dengan usaha pegawai dan lembaga dalam mencapai visi dan misi mereka. Indikator kinerja digunakan untuk mengukur tingkat pencapaian tujuan organisasi, dengan tujuh indikator utama yang diusulkan oleh beberapa ahli. Evaluasi kinerja pegawai pemerintah mengalami tantangan terkait tujuan yang kompleks dan kepentingan yang berbeda-beda.

Penilaian kinerja pegawai penting untuk mengukur kemampuan, responsivitas, dan efisiensi kerja. Berbagai pendekatan dalam evaluasi seperti fokus pada hasil, perilaku, atau situasi tertentu digunakan untuk menilai kinerja. Evaluasi juga harus memperhatikan lingkungan, proses kerja, dan hasil yang dicapai. Faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja publik beragam dan termasuk relevansi kriteria, kemampuan penilai, serta komitmen pemimpin. Organisasi harus mengelola faktor internal dan eksternal untuk meningkatkan kinerja pegawai dan mencapai target yang ditetapkan.

11.3.2 Evaluasi

1. Analisislah hubungan antara kinerja individu dan kinerja organisasi dalam sektor publik. Bagaimana kombinasi kemampuan, motivasi, dan kesempatan dapat mempengaruhi kinerja pegawai pemerintah?
2. Uraikan pentingnya indikator kinerja dalam menilai efektivitas dan efisiensi suatu organisasi publik!
3. Identifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi penilaian kinerja pegawai pemerintah dan jelaskan tantangan yang dihadapi dalam proses penilaian tersebut!
4. Bagaimana peran pemimpin dan budaya organisasi dapat mendukung keberhasilan manajemen kinerja sektor publik?
5. Jelaskan dampak dari kegagalan manajemen kinerja terhadap pelayanan publik dan kepercayaan masyarakat!

11.3.3 Daftar Pustaka

- Armstrong, Michael. (2004). *Performance Management*. Jogjakarta: Tugu.
Atmosoerapto, Kisdarto. (2001). Produktivitas Aktualisasi Budaya Perusahaan. Jakarta: PT Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia.

- Bacal, Robert. (2005). *Performance Management*. Alih bahasa Surya Dharma dan Yanuar. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Bastian, Indra. (2001). Akuntansi Sektor Publik di Indonesia. Edisi Pertama. Yogyakarta: BPFE.
- Christhna, D., Sumampow, I., & Singkoh, F. C. (2016). Kinerja Aparat Desa Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Tinompo Kecamatan Lembo Kabupaten Morowali Utara. *Jurnal Eksekutif*, 1(1).
- Dwiyanto, Agus. (2008). Mewujudkan *Good Governance* Melalui Pelayanan Publik. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Keban, T. Yeremias. (2007). Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu. Yogyakarta: Gava Media.
- Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Republik Indonesia. (2003). Modul Pengukuran Kinerja Instansi Pemerintah. Jakarta: LAN dan BPKP.
- Lestari, M. P. (2022). Kinerja Aparatur Desa Dalam Pelaksanaan Pelayanan Publik Pada Kantor Desa Sengkong Kecamatan Sesayap Hilir Kabupaten Tana Tidung.
- Lohman. (2003). Analisis Kuantitatif. Yogyakarta: Andi.
- Mahmudi. (2005). Manajemen Kinerja Sektor Publik. Yogyakarta: UPP AMP YKPN
- Mahsun, Mohamad. (2006). Pengukuran Kinerja Sektor Publik. Yogyakarta: Penerbit BPFE-Yogyakarta.
- Notoatmodjo, Soekidjo. (2009). Pengembangan Sumber Daya Manusia. Jakarta: Rineka Cipta.
- Pananrangi, A., Stia, M., & Gazali Barru, A. L. (2019). Kinerja Pemerintah Dalam Pelayanan Administrasi Kependudukan di Desa Siawung Kecamatan Barru Kabupaten Barru. In Meraja Journal (Vol. 2, Issue 1).
- Rasul, Sjahrudin. (2000). Pengukuran Kinerja: Suatu Tinjauan pada Instansi Pemerintah. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Rivai, Veithzal. (2006). Manajemen Sumber Daya Manusia untuk Perusahaan: dari Teori ke Praktik. Edisi Pertama. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Robbins, S. P. (2016). Prinsip-Prinsip Perilaku Organisasi. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Siagian, Ade Onny dan Natal Indra. (2019). Pengetahuan Akuntansi Pelaku Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) terhadap Laporan Keuangan. *Jurnal Ilmiah Indonesia*, Vol. 4 No. 12.
- Siagian, S., Fitriana, & Mauli. (2020). Pengaruh Disiplin dan Motivasi Kerja terhadap Kinerja Karyawan PT Mitra Hosindo Sejahtera. *Jurnal Ilmiah Kohesi*, 4(3), 181–188.
- Siswanto, H. B. (2005). Pengantar Manajemen. Jakarta: Bumi Aksara.
- Sobandi, Baban, dkk. (2006). Desentralisasi dan Tuntutan Penataan Kelembagaan Daerah. Bandung: Alfabeta.
- Subadi, W. (2019). Kinerja Aparat Desa Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Desa Ribang Kecamatan Muara Uya Kabupaten Tabalong (Studi pada Kaur Pemerintahan). *PubBis: Jurnal Pemikiran dan Penelitian Administrasi Publik dan Administrasi Bisnis*, 3(2), 102-116.
- Sugijono. (2015). Penilaian Kinerja dalam Manajemen Sumber Daya Manusia. ORBITH, Vol. 11 No. 3: 214-222.
- Suharto, S. (2023). Kebijakan Pemerintah Desa dalam Mewujudkan Peran Pemberdayaan Masyarakat Desa. *Prosiding Senaspolhi*, 5(1).
- Sofyandi, Herman. (2008). Manajemen Sumber Daya Manusia. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Sundari, S. (2019). Manajemen Kinerja. Bogor: Universitas Pertahanan
- Tangkilisan, Hessel Nogi S. (2005). Manajemen Publik. Jakarta: Gramedia.

Tsauri, Sofyan. (2014). Manajemen Kinerja (Performance Management). Jember: STAIN
Jember Press.

Wibowo. (2010). Manajemen Kinerja. Edisi Ketiga. Jakarta: Rajawali Pers.

BAB 12

Evolusi Teori Administrasi Publik

12.1 Pendahuluan

12.1.1 Deskripsi Singkat

Evolusi teori administrasi publik mencerminkan perjalanan panjang yang dipenuhi dengan perubahan paradigma dan pendekatan dalam memahami peran pemerintah dan administrasi dalam masyarakat. Sejak awal abad ke-20, teori administrasi publik telah mengalami transformasi signifikan, dimulai dari paradigma klasik yang menekankan efisiensi dan struktur birokrasi, hingga munculnya pendekatan kontemporer yang lebih responsif terhadap dinamika sosial dan politik.

Pada fase awal, pemikiran Frederick W. Taylor tentang manajemen ilmiah dan teori birokrasi Max Weber memberikan landasan penting bagi pengembangan administrasi publik. Taylor menekankan pentingnya efisiensi melalui pengukuran dan analisis kerja, sementara Weber memperkenalkan konsep struktur wewenang yang rasional-legal, yang menjadi acuan bagi banyak organisasi publik. Seiring berjalananya waktu, kritik terhadap model-model ini muncul, terutama terkait dengan kurangnya perhatian terhadap aspek sosial dan psikologis dalam pengambilan keputusan.

Memasuki pertengahan abad ke-20, muncul paradigma baru seperti New Public Management (NPM) yang berupaya mengadopsi praktik manajemen sektor swasta ke dalam sektor publik. Ini menandai pergeseran dari pendekatan tradisional menuju model yang lebih fleksibel dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Konsep New Public Service (NPS) juga diperkenalkan sebagai tanggapan terhadap kritik terhadap NPM, menekankan pada pelayanan publik yang lebih inklusif dan partisipatif.

Dalam konteks ini, penting untuk memahami bahwa evolusi teori administrasi publik tidak hanya berkaitan dengan perubahan metodologis, tetapi juga mencerminkan perubahan nilai-nilai dan harapan masyarakat terhadap pemerintah. Dengan demikian, bab ini akan membahas berbagai fase evolusi teori administrasi publik, mengidentifikasi tokoh-tokoh kunci, serta menganalisis dampak dari setiap paradigma terhadap praktik administrasi publik saat ini.

12.1.2 Kompetensi Dasar

Mendeskripsikan evolusi teori administrasi publik

12.1.3 Indikator

1. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Teori Administrasi Klasik
2. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Teori Administrasi Modern

12.2 Pembahasan

Morrow secara umum mengelompokkan perkembangan teori ini menjadi dua kategori besar, yaitu teori klasik dan kategori administrasi modern. Penggunaan teori dalam administrasi publik telah menyertai perkembangan bidang ini sebagai suatu disiplin ilmu. Pada saat yang sama, terkait dengan administrasi publik sebagai sebuah disiplin, juga mendorong kebutuhan

untuk bergantung pada birokrasi publik. Dapat dikatakan bahwa telah terjadi transformasi dari tradisi menjadi norma-norma dalam administrasi publik, dengan dorongan politik yang membuat administrasi berfungsi sebagai alat yang lebih efisien untuk memenuhi keinginan masyarakat.

12.2.1 Teori Administrasi Klasik

Banyak teori yang mendukung administrasi publik menjadi titik awal yang menarik, dan dukungan ini bersumber dari luar sektor publik, terutama dari penelitian tentang perusahaan swasta. Di awal abad kedua puluh, terdapat penekanan pada efisiensi sebagai tujuan utama dalam baik administrasi publik maupun privat. Hubungan antara popularitas administrasi klasik dan fokus pada efisiensi di kedua sektor telah dijelaskan dengan baik oleh Frederick W. Taylor dalam bukunya *Principles of Scientific Management*. Kadang-kadang, konsep ini dikenal sebagai Taylorisme, ajaran Taylor, atau dapat pula disebut sebagai manajemen ilmiah. Ajaran ini menekankan pentingnya mengintegrasikan sumber daya dan tenaga kerja untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dengan cara yang lebih efisien. Prinsip Taylor berfokus pada manajemen mekanis, pengukuran alat kerja, gerakan pekerja, dan pelatihan untuk meningkatkan keterampilan mekanik serta pengawasan, demi menemukan satu metode terbaik dalam menerapkan kebijakan yang sudah ada. Pengaruh Taylor dalam pengembangan awal studi dan praktik administrasi publik sangat signifikan. Meskipun ada faktor-faktor dalam administrasi publik yang membuat penetapan "jalan terbaik" lebih rumit daripada di sektor privat, para ilmuwan klasik tetap menekankan pentingnya manajemen ilmiah. Leonard D. White dan Luther Gulick menuliskan langkah-langkah administrasi yang sifatnya tradisional, banyak di antaranya mencerminkan usaha yang dilakukan oleh Taylor.

Gulick memberikan ilustrasi, bahwa Taylor dikenal karena fokusnya pada pembagian tugas yang logis, pengaturan, dan pengawasan pekerjaan dalam sektor publik. Ini adalah sebuah esai yang terkenal pada tahun 1937 mengenai fungsi eksekutif dalam pemerintahan. Gulick memperkenalkan konsep tentang POSDCORB, yang merupakan sebuah rumusan yang ditujukan untuk menunjukkan bahwa pekerjaan pemimpin eksekutif terdiri dari berbagai elemen fungsional. POSDCORB adalah sebuah istilah yang mencerminkan tanggung jawab eksekutif dalam hal perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, penyusunan staf, koordinasi, pelaporan, dan penganggaran. Seperti halnya prinsip-prinsip Taylor, aspek kemanusiaan dalam administrasi bertujuan untuk membimbing dan mendorong para administrator sebagai profesional dan individu sosial.

Teori administrasi klasik juga mengambil inspirasi dari karya-karya intelektual luar negeri. Sosiolog Jerman, Max Weber, memiliki pengaruh besar terhadap administrasi publik di Amerika. Ini berbeda dari pendekatan manajemen ilmiah. Tulisan Weber lebih menekankan deskripsi daripada menjadi panduan. Ia fokus pada struktur wewenang dalam birokrasi dan mengidentifikasi tiga jenis wewenang ideal, yaitu tradisional, kharismatik, dan rasional. Masing-masing jenis ini disesuaikan dengan manfaat dan pentingnya. Weber menemukan hal ini dalam risetnya tentang masyarakat yang beragam. Model Weberian, yang melambangkan praktik demokrasi di Barat, dianggap sebagai model rasional karena menekankan aturan dan prinsip hukum formal. Bahkan, model ini memberikan status dan kekuasaan kepada individu. Masyarakat Barat sangat menghargai hukum, walau hal ini bersifat abstrak dan tidak personal. Ciri lain dari model rasional termasuk pembagian kerja yang terstruktur, hierarki antara atasan dan bawahan, serta pengangkatan pegawai berdasarkan prestasi, bukan berdasarkan patronase atau perlindungan. Meskipun model rasional memiliki dukungan yang luas di masyarakat Barat, ia juga banyak mendapat kritik dari masyarakat yang sama. Banyak akademisi Amerika menganggapnya sebagai pendekatan yang mengabaikan dimensi sosial dan psikologis dalam

perilaku administrasi, mirip dengan pandangan Taylorisme. Beberapa pihak juga menolak idealisme ini, yang jelas tidak mencerminkan realitas. Ada argumen yang menyatakan bahwa model rasional tidak seharusnya diharapkan bisa mencerminkan kehidupan nyata dengan tepat. Weber tidak bermaksud untuk memasukkan faktor psikologis dan sosial dalam konstruksi modelnya.

Sarjana di Amerika sering kali mengadopsi model rasional sebagai panduan normatif dibanding sebagai model deskriptif yang menggambarkan kenyataan. Oleh karena itu, reformasi administrasi yang berlangsung pada awal hingga pertengahan abad ke-20 sering kali mencerminkan preferensi Weberian. Penerapan prinsip meritokrasi, usaha untuk menguatkan kepemimpinan eksekutif, serta inisiatif reorganisasi yang dilakukan melalui aktivitas kelompok secara rasional berdasarkan area, fungsi, atau klien semua dapat ditelusuri kembali kepada model rasional tersebut. Penelitian tingkat federal, seperti laporan dari Komisi Taft mengenai Efisiensi dan Ekonomi, Komite Brownlow, dan Komisi Hoover, merekomendasikan untuk mengeksplorasi apakah model rasional dapat diaplikasikan dalam praktik atau justru menyimpang dari teori yang ada.

Dengan mempertimbangkan pandangan yang serupa dari berbagai akademisi dan praktisi, dapat dikatakan bahwa teori preskriptif memiliki kesamaan dengan teori deskriptif. Seperti yang terlihat pada teori klasik, ada argumen yang menunjukkan bahwa dari sudut pandang struktur organisasi, semua pihak yang terlibat dalam administrasi, baik publik maupun swasta, sepakat untuk menerapkan prinsip-prinsip administrasi klasik. Hal ini terlihat pada diagram yang jelas menggambarkan batas-batas wewenang, relasi antara atasan dan bawahan, serta interaksi antara lini dan staf. Tentu saja, terdapat jaringan hubungan informal yang membuat perilaku organisasi dapat berbeda dibanding teori yang ada. Namun, banyak administrator kunci masih terpengaruh oleh teori klasik, yang menunjukkan bahwa konsep tersebut tetap memiliki relevansi yang signifikan dalam pengelolaan modern saat ini.

Apakah dalam praktiknya ini dapat berhasil atau tidak, banyak yang berpendapat bahwa ini sering kali dianggap tidak relevan, tetapi banyak administrator tetap menganggap hal ini penting dan berpengaruh dalam proses pengambilan keputusan mereka. Oleh karena itu, siswa yang mempelajari berbagai teori seperti asumtif, instrumental, deskriptif, dan normatif, memiliki pemahaman tersendiri mengenai dampak prinsip-prinsip administrasi klasik terhadap proses pengambilan keputusan administrasi. Dwight Waldo telah menerangkan mengapa prinsip-prinsip administrasi klasik sangat penting untuk memahami bagaimana, mengapa, dan seharusnya dalam konteks administrasi publik.

12.2.2 Teori Administrasi Modern

Suatu serangan yang signifikan terhadap aplikasi-aplikasi yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip klasik dalam administrasi publik muncul setelah Perang Dunia II. Didukung oleh seluruh disiplin ilmu sosial, penelitian tentang pengambilan keputusan dalam administrasi telah menyoroti pentingnya peran manusia sebagai bagian dari masyarakat dan pelaku politik. Teori klasik, secara ilmiah, menekankan pada satu metode terbaik dalam membagi tugas, mengawasi, merencanakan, melaporkan, dan mengkoordinasikan. Ada perhatian yang sangat minim terhadap bagaimana para pekerja merespons norma-norma yang mengabaikan aspek-aspek yang mempengaruhi perilaku mereka.

Pendekatan dalam studi manajemen ilmiah, seperti yang diungkapkan oleh seorang pemimpin di Kantor Pemberi Hak Paten pada tahun 1947, terkadang gagal karena kurangnya perhatian terhadap dampak reorganisasi pada hubungan di antara kelompok, yang berpengaruh pada status para pekerja. Upaya untuk memahami apa yang memicu perilaku para administrator

mendorong peneliti dari bidang psikologi, sosiologi, dan politik untuk terlibat. Hal ini mengarah pada pergeseran dari pendekatan preskriptif dalam teori klasik menuju karakteristik yang lebih deskriptif dalam teori modern. Penulis seperti Dwight Waldo, Pandleton Herring, Stephen Bailey, Charles Hyneman, Robert Presthus, dan Simon menjadi pelopor dalam upaya ini. Para akademisi tersebut berfokus pada pertanyaan mengapa administrasi publik harus dipahami sebagai sebuah proses politik. Dengan demikian, dalam kerangka konseptual, administrasi publik secara keseluruhan seharusnya mempertimbangkan dampak politik. Politik terkait dengan penyelesaian konflik antara nilai-nilai yang berbeda, di mana nilai-nilai tersebut mencerminkan pilihan individu.

Oleh karena itu, penyatuan sulit dilakukan, yang menimbulkan rasa pesimistis mengenai penerapan ilmu ini sebagai suatu disiplin. Salah satu ilmuwan, Herbert Simon, dengan tegas menolak pemisahan yang disengaja antara fakta dan nilai yang muncul dalam penelitian. Simon tidak setuju untuk menganggap nilai-nilai sebagai ranah politik. "Satu metode terbaik" untuk melaksanakan program-program diyakini pernah diperhatikan. Isi kebijakan telah dikumpulkan. Dalam pendekatan metodologis yang mirip dengan Taylor dan Gulick, Simon menunjukkan bahwa faktor sosial dan psikologis mempengaruhi sikap pekerja, termasuk analisis deskriptif organisasi. Pemilihan "satu metode terbaik" untuk menerapkan program akan mempertimbangkan faktor kemanusiaan sebagai elemen formal organisasi dan pembagian tugas. Mengabaikan aspek psikologi sosial dapat menyebabkan ketidakefisiensian.

Seperti teori klasik, setelah Perang Dunia II, teori modern telah didukung oleh penelitian individu. Penelitian Hawthorne yang terkenal, yang dibiayai oleh Western Electric, meskipun dilakukan antara tahun 1927 dan 1932, baru mendapatkan perhatian dalam administrasi publik bertahun-tahun setelahnya. Rincian eksperimen ini sudah sangat dikenal. Di akhir periode ini, bertahun-tahun yang lalu, perilaku empat belas pekerja dievaluasi dalam berbagai keadaan kerja untuk mengetahui bagaimana perubahan dalam kondisi kerja mempengaruhi produktivitas. Manajemen terkejut mengetahui bahwa faktor sosial, bukan faktor ekonomi, tampaknya lebih berperan dalam memengaruhi perilaku pekerja. Ditopang oleh studi lain yang sejenis, eksperimen tersebut menunjukkan bahwa :

- 1) Norma sosial lebih menentukan tingkat produksi dibandingkan kemampuan fisik,
- 2) Penghargaan non-ekonomi dan sanksi yang berkaitan dengan tekanan kelompok yang signifikan sangat mempengaruhi perilaku pekerja dan membatasi rencana insentif yang berbasis ekonomi, dan
- 3) Sering kali, pekerja bertindak tidak sebagai individu, tetapi sebagai bagian dari kelompok. Studi seperti ini menjadikan faktor hubungan manusia sebagai komponen vital dalam teori administrasi modern.

Pendekatan terhadap interaksi antar individu semakin berkembang dengan dukungan penelitian serta karya para ahli tentang aktualisasi diri. Karya yang paling terkenal di area ini berasal dari Abraham Maslow dan Chris Argyris. Para teoritikus aktualisasi diri mengemukakan bahwa di dalam jiwa seseorang terdapat tingkatan kebutuhan yang berusaha dipenuhi melalui pekerjaan mereka. Kebutuhan dasar seperti makanan, pakaian, dan tempat tinggal terletak di bagian bawah piramida. Di tingkat berikutnya, individu mencari persahabatan dan pengakuan dari rekan kerja. Pada tingkat yang lebih tinggi, mereka memperkuat harga diri dengan pencapaian yang diraih dan pengakuan dari kolega. Puncaknya, individu mencapai aktualisasi diri dengan menggabungkan kesuksesan dan tanggung jawab di jabatan mereka dengan aspirasi pribadi.

Konsep baru yang diterima dalam teori manajemen memiliki pengaruh yang kuat dari aliran hubungan manusia. Banyak penelitian terfokus pada teori sistem, yang menjelaskan perilaku sebagai hasil dari interaksi individu dan faktor lingkungan eksternal. Beberapa akademisi menyoroti teori permainan, di mana persaingan antar individu untuk penghargaan yang mereka tetapkan sendiri dianalisis secara matematis. Teori keputusan menggunakan konsep kompetisi ini untuk mempelajari peran individu dalam pengambilan keputusan yang sama. Setiap variasi ini berasal dari pemisahan administrasi publik dari ilmu politik. Meskipun pemisahan ini lebih bersifat format, hal ini berkontribusi pada pengembangan bidang studi sejenis seperti ekonomi, matematika, sosiologi, dan psikologi, yang menjadi penting untuk kemajuan pemahaman dalam teori administrasi.

12.3 Penutup

12.3.1 Rangkuman

Teori administrasi klasik merupakan dasar penting bagi administrasi publik yang banyak terpengaruh oleh penelitian dalam sektor swasta, terutama fokus pada efisiensi. Frederick W. Taylor menekankan manajemen ilmiah yang mengedepankan integrasi sumber daya dan tenaga kerja untuk mencapai tujuan secara efisien. Konsep ini dikenal sebagai Taylorisme, yang melibatkan pengukuran kerja dan pelatihan untuk meningkatkan keterampilan. Meskipun kompleksitas di administrasi publik membuat penerapan metode terbaik berbeda dari sektor privat, prinsip manajemen ilmiah tetap dipandang penting.

Leonard D. White dan Luther Gulick menggemarkan pandangan Taylor dengan menggambarkan langkah-langkah tradisional dalam administrasi. Gulick memperkenalkan istilah POSDCORB, yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, penyusunan staf, koordinasi, pelaporan, dan penganggaran, menekankan tanggung jawab eksekutif. Teori administrasi klasik juga terinspirasi oleh pemikiran dari tokoh global, khususnya Max Weber, yang menyoroti struktur wewenang dalam birokrasi, membagi wewenang menjadi tiga jenis: tradisional, kharismatik, dan rasional. Model Weberian berfokus pada prinsip hukum, struktur kerja, dan pengangkatan pegawai berdasarkan prestasi.

Meskipun banyak diadopsi, model rasional Weber mendapat kritik karena dianggap mengabaikan aspek sosial dan psikologis dalam administrasi. Di Amerika, banyak ilmuwan yang melihat model ini lebih sebagai panduan normatif daripada deskriptif. Reformasi administrasi yang terjadi di awal hingga pertengahan abad ke-20 banyak dipengaruhi oleh prinsip-prinsip Weberian, seperti meritokrasi dan penguatan kepemimpinan.

Penelitian di tingkat federal menunjukkan apakah model rasional dapat diterapkan dalam praktik. Meskipun ada kritik terhadap relevansi teori klasik, banyak administrator masih menganggapnya penting dalam pengambilan keputusan. Siswa studi administrasi diajarkan tentang berbagai teori, termasuk yang berorientasi pada deskripsi dan norma, untuk memahami dampak teori klasik dalam proses administrasi. Dwight Waldo menjelaskan pentingnya memahami prinsip-prinsip administrasi klasik dalam konteks publik.

Setelah Perang Dunia II, terdapat serangan yang signifikan terhadap pendekatan klasik dalam administrasi publik. Penelitian mengenai pengambilan keputusan menunjukkan pentingnya peran manusia dalam masyarakat dan politik. Teori klasik lebih fokus pada metode terbaik untuk mengatur tugas, tetapi kurang memperhatikan bagaimana pekerja merespons norma-norma yang ada. Penelitian oleh para ahli dari bidang psikologi, sosiologi, dan politik membantu beralih dari pendekatan preskriptif untuk memahami administrasi publik sebagai proses politik yang berhubungan dengan penyelesaian konflik antar nilai individu. Herbert

Simon menolak pemisahan antara fakta dan nilai, menekankan bahwa aspek sosial dan psikologis memengaruhi perilaku pekerja.

Studi Hawthorne mengungkapkan bahwa faktor sosial lebih berpengaruh daripada faktor ekonomi dalam produktivitas kerja. Temuan ini menunjukkan bahwa norma sosial, penghargaan non-ekonomi, dan interaksi kelompok sangat mempengaruhi perilaku pekerja. Penelitian lain mengikuti jejak ini dengan banyak fokus pada interaksi antar individu dalam konteks pekerjaan. Abraham Maslow dan Chris Argyris mengembangkan teori aktualisasi diri, yang menjelaskan bahwa individu memiliki tingkat kebutuhan yang ingin dipenuhi melalui pekerjaan, dari kebutuhan dasar hingga pencapaian harga diri dan aktualisasi diri.

Pendekatan modern dalam teori manajemen sangat dipengaruhi oleh hubungan manusia, dengan banyak penelitian yang mengadopsi teori sistem untuk menjelaskan perilaku berdasarkan interaksi individu dan lingkungan. Teori permainan juga dianalisis dalam konteks persaingan antar individu. Semua ini menunjukkan pemisahan administrasi publik dari ilmu politik, yang mendukung pengembangan studi lain seperti ekonomi, sosiologi, dan psikologi, sangat penting untuk kemajuan teori administrasi

12.3.2 Evaluasi

1. Jelaskan prinsip-prinsip manajemen ilmiah yang dikemukakan oleh Frederick W. Taylor dan bagaimana penerapannya dalam administrasi publik dapat berbeda dibandingkan dengan sektor swasta.
2. Analisis konsep POSDCORB yang diperkenalkan oleh Luther Gulick. Bagaimana langkah-langkah tersebut dapat diterapkan dalam pengelolaan administrasi publik saat ini?
3. Diskusikan pengaruh pemikiran Max Weber terhadap struktur birokrasi dalam administrasi publik. Apa saja kritik yang sering dilontarkan terhadap model rasional Weber?
4. Bagaimana perkembangan teori administrasi klasik setelah Perang Dunia II mempengaruhi pendekatan modern dalam studi administrasi publik?
5. Uraikan kontribusi teori aktualisasi diri dari Abraham Maslow dan Chris Argyris terhadap pemahaman perilaku pekerja dalam konteks administrasi publik. Mengapa aspek sosial dan psikologis menjadi penting dalam pengambilan keputusan?

12.3.3 Daftar Pustaka

- Argyris, C., & Schön, D. A. (1997). *Organizational learning: A theory of action perspective*. Reis, (77/78), 345-348.
- Bailey, Stephen K. (1990). *Public Administration: The State of the Discipline*. Washington, D.C.: The American Society for Public Administration.
- Gulick, L., & Urwick, L. (1937). *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration.
- Herring, Pendleton. (1966). *The Politics of Democracy: American Political Thought and Practice*. Boston: Houghton Mifflin.

- Hyneman, Charles S. (1959). *Public Administration: Past, Present, and Future*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Maslow, A. H. (1984). Motivasi dan Kepribadian (Terjemahan Nurul Iman). Jakarta: PT. Pustaka Binaman Pressindo.
- Presthus, Robert. (1962). *Bureaucracy and Politics: The Administrative Process in Government*. New York: McGraw-Hill.
- Simon, Herbert A. (1947). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. New York: Macmillan.
- Taylor, F. W. (1911). *The Principles of Scientific Management*. New York and London: Harper & Brothers
- Waldo, Dwight. (2006). Pengantar Studi Administrasi (Terjemahan Slamet W. Admosoedarmo). Jakarta: Aksara Baru
- Weber, M. (1947). *The Theory of Social and Economic Organization* (A. M. Henderson & T. Parsons, Trans.). New York: Free Press
- White, L. D. (1926). *Introduction to the Study of Public Administration*. New York: Macmillan.

BIODATA PENULIS



Dr. Isnaini Rodiyah, M.Si. lahir di Sidoarjo, 12 Desember 1966. Lulus Sarjana Ilmu Sosial Universitas Airlangga Surabaya tahun 1991, melanjutkan studi S2 di Prodi Pengembangan Sumber Daya Manusia Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya lulus tahun 2006. Lulus program Doktor di prodi Ilmu Administrasi Program Doktor Universitas Brawijaya Malang tahun 2016. Karir pengajaran dimulai tahun 2001 di Fakultas Bisnis, Hukum, dan Ilmu Sosial Universitas Muhammadiyah Sidoarjo. Penulis terlibat dalam penelitian dan pengabdian kepada masyarakat baik didanai oleh Ristekdikti, Pemkab maupun dana mandiri.



Lailul Mursyidah, M.AP. dilahirkan di Sidoarjo, 25 Juni 1990. Pada tahun 2011, penulis mendapatkan gelar Sarjana Ilmu Administrasi Publik dari Universitas Brawijaya Malang. Pada tahun 2012 penulis menerima Beasiswa Unggulan BPKLN dari Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan untuk melanjutkan Studi Magister Ilmu Administrasi Publik di Universitas Brawijaya Malang dengan Program Double Degree/Joint Degree. Tahun 2014, penulis secara resmi mendapatkan gelar M.AP. Penulis mengawali karirnya sebagai Dosen di Program Studi Administrasi Publik Universitas Muhammadiyah Sidoarjo dengan Bidang Keahlian Manajemen dan Pelayanan Publik. Selain pendidikan dan pengajaran penulis juga terlibat dalam kegiatan penelitian dan pengabdian kepada masyarakat baik didanai oleh Pemerintah, Ristekdikti maupun dana mandiri. Penulis juga aktif dalam mengikuti kegiatan-kegiatan penunjang akademik seperti seminar, workshop/ lokakarya, pelatihan serta pembimbingan tugas akhir dan kegiatan akademik.



Ilmi Usrotin Choiriyah, M.AP dilahirkan di Malang, 12 Agustus 1990. Pada tahun 2012, penulis mendapatkan gelar Sarjana Administrasi Publik dari Universitas Brawijaya. Penulis melanjutkan Magister double degree dengan beasiswa fast track kerjasama dari Universitas Brawijaya dengan Burapha University, Thailand. Tahun 2014, penulis secara resmi mendapatkan gelar M.AP (Magister Administrasi Publik) dan M.Pol.Sc. (Master of Political Science and Law). Penulis mengawali karirnya sebagai Dosen di Prodi Administrasi Publik Universitas Muhammadiyah Sidoarjo. Beberapa penelitian yang pernah dilakukan oleh penulis adalah hibah dari Ristek Dikti dengan skeme dosen pemula pada tahun 2016, hibah institusi tahun 2016 dan 2021, serta hibah dari pemkab Sidoarjo sejak tahun 2015-2025. Selain itu, pengabdian masyarakat yang pernah dilakukan oleh penulis adalah hibah institusi tahun 2016 dan hibah Pemkab Sidoarjo tahun 2016-20255.



Hendra Sukmana memiliki nama panggilan Hendra. Laki-laki yang lahir di Bangkalan, 9 Juni 1991. Terlahir dengan dua bersaudara dan merupakan anak terakhir dari pasangan suami istri Ismail dan Asmini. Pengalaman pendidikan mengambil jurusan Ilmu Administrasi Negara di Universitas Muhammadiyah Sidoarjo lulus menjadi sarjana tahun 2013. Melanjutkan pendidikan S2 di Universitas Airlangga Surabaya dengan mengambil konsentrasi Kebijakan Publik lulus tahun 2017. Dan menjadi dosen di Program Studi Administrasi Publik UMSIDA sejak tahun 2017. Penulis terlibat dalam penelitian dan pengabdian masyarakat baik yang didanai oleh Pemerintah Daerah maupun DIKTI. Saat ini aktif di beberapa organisasi diantaranya Himpunan Kerukunan Tani Indonesia



UMSIDA PRESS
Universitas Muhammadiyah Sidoarjo
Jl. Mojopahit No. 666B
Sidoarjo, Jawa Timur

