

Dr. Isnaini Rodiyah, M.Si

Hendra sukmana, M.KP

Lailul Mursyidah, M.AP

BUKU AJAR

**PENGANTAR
ILMU ADMINISTRASI PUBLIK**

Program studi Administrasi Publik
Fakultas Bisnis, Hukum, dan Ilmu Sosial
Universitas Muhammadiyah Sidoarjo

Buku ajar **Pengantar Ilmu Administrasi Publik**

Oleh ;
Dr. Isnaini Rodyah, M.Si
Hendra Sukmana, M.KP
Lailul Mursyidah, M. AP



Diterbitkan oleh
UMSIDA PRESS
Jl. Mojopahit 666 B Sidoarjo
ISBN : 978-623-6292-31-0
Copyright 2021
Authors
All rights reserved

Buku Ajar
Pengantar Ilmu Administrasi Publik

Penulis:

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

ISBN :

978-623-6292-31-0

Editor:

M. Tanzil Multazam,.SH,.M.Kn
Mahardika Darmawan Kusuma Wardana,.S.Pd,.M.Pd

Copy Editor :

Wiwit Wahyu Wijayanti

Design Sampul dan Tata Letak:

Wiwit Wahyu Wijayanti

Penerbit:

UMSIDA Press
Anggota IKAPI No. 218/Anggota Luar Biasa/JTI/2019
Anggota APPTI No. 002 018 1 09 2017

Redaksi

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

Cetakan Pertama, Juli 2021

©Hak Cipta dilindungi undang undang

Dilarang memperbanyak karya tulis ini dengan sengaja, tanpa ijin tertulis dari penerbit.

Prakata

Buku ajar Pengantar Ilmu Administrasi Publik ini dikhususkan untuk pegangan Mahasiswa Administrasi Publik Universitas Muhammadiyah Sidoarjo. Mata kuliah Pengantar Ilmu Administrasi Publik merupakan mata kuliah prasyarat yang harus diselesaikan sebelum mengambil mata kuliah Sistem Administrasi Negara.

Administrasi diartikan sebagai suatu proses pengorganisasian sumber-sumber sehingga tugas pekerjaan dalam organisasi tingkat apapun dapat dilaksanakan dengan baik. Proses administrasi akan melaksanakan tiga fungsi utama yang berhubungan erat dengan tiga tingkatan umum dalam hierarki formal. Ditingkat atas, yaitu fungsi pengarahan organisasi yang berkaitan dengan proses perencanaan jangka panjang dari satu tujuan yang akan dicapai. Ditingkat menengah yaitu fungsi manajemen organisasi yang berkaitan dengan upaya mempertahankan organisasi sebagai suatu pekerjaan yang terus berlangsung lama. Sedangkan di tingkat bawah adalah fungsi pengawas. Dalam fungsi ini mengarahkan penggunaan sumber-sumber serta menjalin agar kegiatan-kegiatan profesional dan teknis dilaksanakan dengan standar yang telah ditetapkan.

Penulisan buku ajar Pengantar Ilmu Administrasi Publik ini ditulis dalam 6 BAB yang berisi: Bab 1 Konsep Dasar Ilmu Administrasi. Dalam bab 1 ini dijelaskan tentang pengertian administrasi, administrasi dan manajemen. Dalam bab ini juga akan memberikan penjelasan mengenai unsur-unsur dan prinsip-prinsip administrasi pada sektor publik khususnya. Bab 2 Konsep Dasar Administrasi Publik Dalam bab 2 ini dijelaskan tentang pengertian publik dan administrasi publik. Secara umum konsep dasar administrasi publik meliputi tujuan administrasi publik, sejarah perkembangan administrasi publik, aliran yang mewarnai administrasi publik, administrasi publik sebagai seni dan ilmu serta karakteristik administrasi publik. Bab 3 Paradigma Administrasi Publik. Dalam bab 3 ini menjelaskan tentang paradigma administrasi publik dari berbagai sudut pandang. Tidak hanya itu, paradigma administrasi publik juga mengalami perkembangan dan pergeseran mulai dari OPA, NPM, NPS, Good Governance hingga Sound Governance.

Bab 4 Ruang Lingkup Administrasi Publik. Dalam bab 4 ini menjelaskan tentang berbagai macam ruang lingkup administrasi publik. Ada beberapa mazhab yang digunakan oleh administrasi publik. Pada bab ini juga menjelaskan hubungan antara administrasi publik dengan disiplin ilmu lain. Dalam ruang lingkup administrasi publik juga menjelaskan peran, kegiatan, serta perbedaan administrasi publik dengan administrasi swasta. Bab 5 Birokrasi. Dalam bab 5 ini menjelaskan tentang sejarah munculnya konsep birokrasi dan pengertian birokrasi. Birokrasi weberian juga akan dibahas dalam bab ini. Birokrasi memiliki karakteristik, tipe ideal serta kelemahan dan problema birokrasi. Bab 6 Wilayah Kajian Administrasi Publik. Dalam bab 6 ini menjelaskan tentang wilayah kajian administrasi publik yang meliputi kebijakan publik, pelayanan publik, kepemimpinan publik, manajemen organisasi publik serta manajemen sumberdaya manusia sektor publik (MSDM-SP).

Daftar Isi

Prakata	ii
Daftar Isi	iii
Bab 1	1
Konsep Dasar Ilmu Administrasi	1
1.1 Pengertian Administrasi	1
1.2 Administrasi dan Manajemen	3
1.3 Unsur-unsur Administrasi	5
1.4 Prinsip-prinsip Administrasi	7
1.5 Soal Latihan	9
Bab 2	11
Konsep Dasar Administrasi Publik	11
2.1 Pengertian Publik	11
2.2 Pengertian Administrasi Publik	11
2.3 Tujuan Mempelajari Administrasi Publik	15
2.4 Sejarah Perkembangan Administrasi Publik	16
2.5 Aliran Yang Mewarnai Administrasi Publik	19
2.6 Administrasi Publik Sebagai Seni dan Ilmu	22
2.7 Karakteristik Administrasi Publik	24
2.8 Soal Latihan	26
Bab 3	25
Paradigma Administrasi Publik	25
3.1 Paradigma Administrasi Publik Dari Berbagai Sudut Pandang	25
3.2 Perkembangan dan Pergeseran Paradigma Administrasi Publik	31
3.3 Soal Latihan	42
Bab 4	41
Ruang Lingkup Administrasi Publik	41
4.1 Ruang Lingkup Administrasi Publik	41
4.2 Mazhab Administrasi Publik	44
4.3 Hubungan Administrasi Publik Dengan Disiplin Ilmu Lain	46
4.4 Peran Administrasi Publik	48
4.5 Kegiatan Administrasi Publik	49
4.6 Perbedaan Administrasi Publik Dengan Administrasi Swasta	51
4.7 Soal Latihan	53
Bab 5	53

Birokrasi	53
5.1 Sejarah Munculnya Konsep Birokrasi	53
5.2 Pengertian Birokrasi	54
5.3 Birokrasi Weberian	55
5.4 Karakteristik Birokrasi	58
5.5 Tipe Ideal Birokrasi	58
5.6 Kelemahan dan Problema Birokrasi	61
5.7 Sub Bab Heading 1	62
Bab 6	63
Wilayah Kajian Administrasi Publik	63
6.1 Kebijakan Publik	63
6.2 Pelayanan Publik	66
6.3 Kepemimpinan Publik	71
6.4 Manajemen dan Organisasi Publik	73
6.5 Manajemen Sumber Daya Manusia Sektor Publik (MSDM-SP)	74
6.6 Soal Latihan	77

Bab 1

Konsep Dasar Ilmu Administrasi

1.1 Pengertian Administrasi

Administrasi berasal dari bahasa Latin atau Yunani, yaitu: *ad* yang memiliki arti intensif dan *ministrare* memiliki arti melayani, membantu dan memenuhi. Jadi, pengertian administrasi adalah intensif dalam melayani dan membantu. Di berbagai negara penggunaan kata administrasi berbeda-beda seperti Prancis, Inggris dan Amerika menggunakan istilah *administration*. Sedangkan Italia menggunakan istilah *amministrasion*. Di Indonesia sendiri menggunakan istilah administrasi dari bahasa Belanda dan bahasa Inggris.

Dalam bahasa Belanda, administrasi dikenal dengan *administratie* yang memiliki arti sempit catat-mencatat, mengetik, menggandakan dan sebagainya. Istilah ini dikenal sejak pertama kali Belanda masuk ke Indonesia dengan menerapkan sistem administrasi publik klasik yaitu sistem administrasi negara Prancis atau Negara Eropa Barat Kontinental. Sedangkan dalam bahasa Inggris administrasi dikenal dengan istilah *administration*. Istilah tersebut sering diartikan dalam administrasi secara luas yang berarti setiap kegiatan yang dilakukan oleh individu dalam sebuah kelompok atau organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Pengertian administrasi menurut (Admosoedirjo, 1986) secara luas dapat dilihat dari tiga sudut pandang, sebagai berikut:

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

Definisi administrasi menurut para ahli sebagai berikut:

1. (Gulick and Urwick., 1937) menyampaikan bahwa “*administration has to do with getting things done, with the accomplishment of defined objectives*” yang artinya administrasi merupakan penyelesaian yang hendak dikerjakan, dengan tercapainya tujuan yang telah ditetapkan.
2. (White, 1955) menyampaikan bahwa “*administration is a process common to all group effort, public or private, civil or military, large scale or small scale*” yang artinya administrasi merupakan sebuah proses yang terus berada pada setiap usaha kelompok, publik atau privat sipil atau militer, skala besar atau skala kecil. terdapat dua hal penting pada pendapat ini yaitu administrasi merupakan sebuah proses dan keseluruhan proses tersebut berada pada setiap usaha kelompok.
3. (Pfiffner and Robert, 1960) menyampaikan bahwa “*administration is a general process wich characterizes all collective effort*” administrasi adalah suatu orises umum yang menandai semua usaha bersama.
4. (Waldo, 1971) menyampaikan bahwa administrasi merupakan suatu upaya yang kooperatif, yang memiliki tingkat rasionalitas yang tinggi.
5. (Robbins, 1978) menyampaikan bahwa “*administration is the universal process of effviently getting activities copleted with and though other people*” yang artinya administrasi merupakan sebuah proses yang universal dalam aktivitas pencapaian tujuan secara efisien dengan dan melalui orang lain
6. (Nawawi, 1990) menyampaikan bahwa administrasi merupakan sebuah kegiatan sebagai proses pengendalian usaha kerjasama sebuah kelompok untuk mencapai tujuan bersama.
7. (Dimock, 1992) administrasi merupakan sebuah ilmu yang mempelajari apa kehendak rakyat melalui pemerintah dan cara bagaimana hal tersebut diperoleh..

8. (Gie, 1993) administrasi merupakan suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok manusia sebagai usaha untuk mencapai tujuan tertentu.
9. (Simon, 1997) menyampaikan bahwa “administration can be defined as the activities of groups cooperating accomplish common goal” yang artinya administrasi adalah kegiatan sekelompok orang yang melakukan kerjasama untuk mencapai tujuan bersama.
10. (Siagian, 2008) menyampaikan bahwa administrasi sebagai keseluruhan proses kerjasama antara dua orang atau lebih yang di dasarkan rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Dari beberapa pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa administrasi merupakan sebuah proses usaha kerjasama anantara dua orang atau lebih berdasar rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan bersama secara efisien. Menurut pendapat (Syafri, 2012) unsur penting dalam administrasi adalah sebagai berikut:

1. Kegiatan, yakni kegiatan yang ada dalam administrasi merupakan sebuah kegiatan yang berhubungan antara satu dengan yang lain sehingga menjadi suatu proses yang tersistematis.
2. Kerjasama, yaitu kegiatan interaksi antar individu satu dengan yang lainnya dalam sebuah kelompok untuk menyelesaikan pekerjaan karena pekerjaan tersebut tidak dapat dan tidak boleh diselesaikan sendiri,
3. Tujuan, yaitu sesuatu yang hendak diraih oleh sekelompok orang yang melakukan kerjasama dan tidak dapat diraih seorang diri.
4. Efisiensi, yaitu perbandingan terbaik antara masukan (input) dan keluaran (output).

Administrasi dapat diartikan sebagai sebuah proses pengorganisasian sumber-sumber baik sumber daya manusia ataupun yang lainnya sehingga dengan adanya hal tersebut tugas masing-masing orang dalam organisasi tersebut dapat dikerjakan dengan baik. Dalam sebuah proses administrasi akan ada tiga fungsi utama yang saling berhubungan erat dengan tiga tingkatan hierarki formal. Di tingkat paling atas yaitu fungsi pengarahan organisasi yang utamanya memiliki kaitan dengan proses perencanaan jangka panjang dari sebuah organisasi tersebut. Di tingkat menengah yaitu fungsi manajemen organisasi yang kaitannya dengan bagaimana organisasi mempertahankan suatu pekerjaan dengan terus-menerus dan dalam jangka waktu lama. Serta pada tingkat bawah yaitu fungsi pengawas. Dimana fungsi pengawas memiliki tujuan untuk memberikan pengarahan terhadap penggunaan sumber-sumber serta memastikan kegiatan-kegiatan yang dilakukan tersebut telah sesuai dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya.

Dari ketiga tingkatan tersebut memiliki keterkaitan antara satu sama lainnya, memiliki hubungan yang saling positif dan memiliki fungsi yang berbeda-beda antara satu dan lainnya. Dengan adanya fungsi yang berbeda-beda tersebut maka dalam administrasi memiliki unsur-unsur yang paling utama yaitu pengarahan, manajemen, dan pengawasan. Ketiga unsur tersebut merupakan proses umum yang terdapat pada administrasi baik dalam suatu organisasi publik maupun dalam organisasi swasta. Administrasi sebagai metode yang di gunakan dalam suatu organisasi formal. Yang dimaksud organisasi formal yaitu setiap organisasi sosial yang pembentukannya ditujukan untuk perubahan. Tugas seorang administrator dalam melaksanakan proses administrasi pada suatu organisasi yaitu melakukan pekerjaan melalui proses pengorganisasian sumber-sumber dalam rangka mencapai tujuan yang telah di tentukan.

Ada dua cara pokok keterlibatan administrator dalam proses administrasi sebagai berikut:

1. Administrator memberikan pengawasan terhadap sumber-sumber lembaga serta bertanggung jawab dalam mengorganisasikannya.
2. Administrator merupakan unit organisasi atau administrator tidak diperbolehkan melakukan seluruh kegiatannya hanya untuk memenuhi kebutuhan dirinya sendiri. Mengingat administrator memiliki tugas dimana harus dapat mengembangkan dan mempertahankan suatu organisasi tersebut sehingga organisasi dapat berlangsung terus menerus.

Ada beberapa faktor yang melatarbelakangi terjadinya administrasi, sebagai berikut:

1. Sekelompok orang, dimana beberapa orang tersebut telah memiliki kesepakatan untuk melakukan kerja sama untuk mencapai tujuan yang telah di tentukan.
2. Kerja sama, serangkaian kegiatan yang dilakukan bersama-sama secara teratur.
3. Tujuan, nilai hajat hidup manusia. Baik dalam bentuk fisik, materil maupun dalam bentuk spiritual..

1.2 Administrasi dan Manajemen

Sebagaimana penjelasan sebelumnya, administrasi merupakan proses kerjasama yang dilakukan suatu kelompok untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dengan adanya kerja sama antar individu satu dnegan individu lainnya dalam sebuah kelompok membuat proses kerja menjadi terselenggara dengan baik sehingga dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan akan mudah. Masalah individu dalam kelompok tersebut merupakan masalah pokok dalam manajemen. Karena pada dasarnya inti pokok dari manajemen itu sendiri adalah suatu proses atau usaha dari individu secara bersama-sama dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Sehingga administrasi dan manajemen pada dasarnya saling berkaitan. Sejak periode sejarah manusia telah menjalankan sebagian prinsip-prinsip administrasi dan masnuasi pada saat itu telah menerapkannya dalam berbagai bidang contohnya dalam bidang pemerintahan, perdagangan, perhubungan, pengangkutan dan lain sebagainya. Sedangkan ilmu manajemen telah ada sejak ribuan tahun lalu dan dapat dibuktikan dengan adanya piramida di Mesir. Piramida tersebut telah dibangun oleh 100.000 orang selama 20 tahun. Hal tersebut dapat menjadi sebuah bukti bahwa jika manusia saat itu telah menerapkan manajemen sebagai dasar perencanaan, pengorganisasian dan menggerakkan para pekerja guna membangun sebuah piramida tersebut.

Pada dasarnya seorang administrator dapat dikatakan juga sebagai seorang manajer. Seorang administrator dapat dikatakan sebagai manajer jika administrator tersebut memfokuskan segala sesuatu yang berkaitan dengan keadaan dan hal-hal intern dalam organisasinya. Sementara sorang manajer memfokuskan kepada soal-soal intern organisasi. Administrasi dari pengertian sempit ataupun luas telah menggunakan fungsi-fungsi manajemen didalamnya. Sebagaimana yang telah disampaikan oleh George R. Terry yaitu POAC: Planning (perencanaan), Organizing (pengorganisasian), Actuating (pelaksanaan) dan Controlling (pengawasan). Jadi administrasi dapat dikatakan sebagai penyelenggara dan manajemen sebagai orang yang menyelenggarakan kerja tersebut. Maka dari keduanya dapat ditarik sebuah pengertian bahwa penyelenggaraan kerja yang dilakukan oleh individu-individu secara bersama-sama untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Beberapa ahli menyampaikan bahwa administrasi dan manajemen tidak memiliki perbedaan. Dimana kedua kata tersebut memiliki kaitan antara satu dan lainnya, sebagai berikut:

1. Pada buku Administration Action yang ditulis oleh (Newman, 1963). Mengatakan dengan jelas bahwa tidak ada bedanya antara administrasi dengan manajemen. Yang dimaksudkan dalam administrasi merupakan arti dari manajemen. Dalam bukunya tersebut William lebih membahas “The Techiques of Organization and Management”.
2. Dalam buku Public Administration yang ditulis oleh (Dimock, 1964), menyampaikan bahwa “Administration (or management) is a planned approach to the solving of all kinds of problems in almost every individual or group activity both publics or private” dari definisi yang diberikan oleh Dimock maka jelas bahwa antara administrasi dengan manajemen tidak memiliki perbedaan antara satu sama lain. Keduanya adalah sama.

Dengan adanya kedua definisi yang mengatakan bahwa administrasi dan manajemen adalah sama maka, administrasi bisa dikatakan sebagai penyelenggaranya sedangkan manajemen

merupakan orang yang menyelenggarakan kegiatan tersebut. Keduanya jika dikombinasikan maka memiliki pengertian bahwa kegiatan penyelenggaraan kerja yang dilakukan dua orang atau lebih yang dilakukan secara bersama-sama guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Adanya administrasi dan manajemen dalam kegiatan organisasi atau kegiatan usaha, memiliki beberapa hasil diantaranya yaitu sebagai berikut:

1. Keteraturan dan ketertiban usaha akan terwujud
2. Setiap karyawan akan mengetahui tugas dan wewenang masing-masing sesuai jabatan yang dimilikinya.
3. Semangat kerja yang tinggi akan dapat terwujud.
4. Efisiensi dan efektivitas kerja akan dapat terwujud untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.
5. Dapat terhindar dari mismanagement.

Administrasi dan manajemen merupakan ilmu yang bertujuan untuk memperbaiki kondisi manusia guna memajukan dan mensejahterakan manusia itu sendiri. Oleh karenanya, dengan adanya kedua ilmu ini diharapkan dapat memperbaiki kondisi suatu lingkungan baik lingkungan keluarga, lingkungan usaha dan pekerjaan serta lingkungan pemerintahan nasional maupun internasional dapat ditata dan dikelola dengan baik. Ketepatan dalam melaksanakan administrasi dan manajemen akan membuat suatu organisasi atau usaha tersebut bertahan lamadan mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Jika dilakukan dengan baik administrasi dan manajemen akan membentuk efisiensi dan efektivitas dalam setiap organisasi yang dilakukan atau dijalankan oleh manusia.. Kedua ilmu ini juga dapat mendorong manusia untuk mempergunakan kesempatan yang ada serta menggunakan potensi-potensi yang dimiliki sehingga dapat memberikan keberhasilan dimasa yang akan datang. Dengan demikian, administrasi dan manajemen yang disertai dengan kepribadian yang baik maka dapat mengantarkan manusia pada jenjang kemajuan, keserasian, keselarasan, keseimbangan, kesejahteraan serta kebahagiaan.

Beberapa ahli ada yang menyampaikan bahwa administrasi dan manajemen adalah dua hal yang sama. namun, ada juga beberapa ahli yang menyampaikan bahwa administrasi dan manajemen adalah dua hal yang berbeda sebagaimana yang disampaikan sebagai berikut:

1. Dalam buku *Management: Principles and Practice* (1970) yang ditulis oleh (Farland, 1970) yang membedakan administrasi dan manajemen sebagai “administration refers to the determination of major aims and policies, whereas management refers to the carrying out of operation designed to accomplish the aims and effective policies”. Yang memiliki makna dimana tujuan administrasi adalah penentuan tujuan pokok dan kebijakan. Sedangkan manajemen adalah bertujuan untuk pelaksanaan kegiatan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.
2. Ordway Tead juga menyampaikan dalam buku *Management Principle and Practices* yang ditulis oleh (Farland, 1970) bahwa: “Administration is the process and agency wich is responsible for the determination of the aims for wich an organization and its management are to achive.. etc”. yang artinya administrasi adalah sebuah proses dan memiliki tanggung jawab atas penentuan tujuan organisasi sedangkan manajemen merupakan suatu proses dan badan yang memiliki tugas untuk memberikan petunjuk dalam membimbing suatu kegiatan sehingga mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Berdasarkan perbedaan definisi administrasi dan manajemen membentuk beberapa pandangan antara lain yaitu:

1. Manajemen memiliki peran yang lebih luas dan besar dibandingkan dengan administrasi. Hal ini dikarenakan ada beberapa orang yang memiliki pendapat bahwa administrasi hanya sebatas kegiatan tulis-menulis saja. Sehingga perannya lebih kecil dibanding manajemen yang menuntut seorang manajer untuk melaksanakan serta mengarahkan tugas dalam suatu organisasi.
2. Administrasi lebih luas dan lebih memiliki peran dibanding manajemen. Dikarenakan manajemen berada dalam administrasi. Sehingga peran administrasi lebih dapat dikatakan luas dibandingkan dengan manajemen.

3. Manajemen merupakan inti dari administrasi. Dikarenakan dalam proses administrasi dibutuhkan kemampuan untuk memaksimalkan penggunaan sumber daya manusia untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Fungsi dari administrasi itu sendiri adalah untuk menentukan tujuan suatu organisasi serta merumuskan kebijakan umum. Sedangkan tujuan dari manajemen yaitu untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan yang perlu dilaksanakan dalam rangka pencapaian tujuan dalam batas-batas kebijakan umum yang telah dirumuskan. Dalam pelaksanaannya, administrasi dan manajemen memiliki tugas yang berbeda satu sama lain dan harus dilaksanakan masing-masing. Semua fungsi tersebut harus dilaksanakan oleh administrasi dan manajemen. Jika keduanya tidak mampu dalam melaksanakan tugas masing-masing maka akan berdampak kepada lambanya pertumbuhan suatu organisasi tersebut

1.3 Unsur-unsur Administrasi

Administrasi merupakan serangkaian kegiatan usaha kerja sama antara individu satu dengan lainnya yang telah terencana untuk mencapai tujuan tertentu secara rasional. Efektif dan efisien. Dengan adanya definisi diatas maka administrasi memiliki dua dimensi yaitu dimensi karakteristik dan dimensi unsur-unsur yang melekat pada administrasi. Berikut merupakan dimensi administrasi:

1.3.1 Dimensi Karakteristik

- a. Efisien, bahwa tujuan administrasi dengan hasil berdaya guna. (Tjokroamidjojo, 1978) menyampaikan bahwa efisien adalah sebagai pelaksanaan administrasi yang membandingkan yang terbaik antara hasil dan pengeluaran.
- b. Efektifitas, berarti apa yang telah direncanakan sebelumnya telah tercapai. (Keban, 2004) menyampaikan bahwa sebuah organisasi dapat dikatakan efektif jika tujuan organisasi yang telah ditetapkan sebelumnya telah tercapai.
- c. Rasional, memiliki makna yaitu dapat dipertanggung jawabkan serta berdasar logika serta hal tersebut tidak bertentangan dengan nilai etis.. (Simon, 2004) menyampaikan bahwa rasional bersifat objektif jika tujuan yang hendak dicapai untuk kepentingan organisasi, sedangkan rasional bersifat subjektif jika tujuan yang hendak dicapai untuk kepentingan pribadi.

Tujuan secara efektif dan efisien melalui tindakan rasional dapat terwujud apabila perencanaan yang realistis dan benar-benar tepat, logis dan dapat dikerjakan. Oleh karena itu dalam proses tersebut dibutuhkan sumber daya manusia (SDM) yang berkualitas. Sehingga tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya dapat tercapai.

1.3.2 Dimensi Unsur-unsur Administrasi

Menurut (Gie, 1993), terdapat delapan unsur administrasi, yaitu sebagai berikut:

- a. Organisasi, adalah unsur utama dimana kerjasama dapat dilakukan.
- b. Manajemen adalah sebuah proses sebagai penggerak dalam kegiatan dalam administrasi sehingga tujuan telah ditetapkan sebelumnya dapat dicapai melalui fungsi-fungsi manajemen.
- c. Kepegawaian kaitannya dengan sumber daya manusia (SDM) yang harus ada dalam setiap proses kerjasama. Aktifitas kepegawaian adalah salah satu aktivitas yang cukup penting dalam sebuah organisasi yang mengatur individu yang terdapat dalam sebuah organisasi tersebut.
- d. Keuangan adalah segi pembiayaan dalam setiap administrasi. Dari sinilah muncul administrasi keuangan yang mencakup penganggaran, pembukuan, pemeriksaan dan lain sebagainya.
- e. Perlengkapan kaitannya dengan kebutuhan benda dan kerumahahtangga yang dibutuhkan dalam kegiatan kerjasama. Dari sini muncul administrasi perlengkapan yang mencakup pembelian, pengadaan barang dan jasa, klarifikasi dan standarisasi alat-alat dan lain sebagainya.

- f. Tata usaha kaitannya dengan pengumpulan, pengiriman, mengelola, menyimpan informasi. Dari sini muncul administrasi perkantoran.
- g. Komunikasi adalah urat nadi dalam kerjasama karena dengan komunikasi memungkinkan individu-individu yang berada dalam sebuah organisasi tersebut mengetahui apa yang terjadi dan apa yang diinginkan oleh masing-masing individu.
- h. Publik Relation atau hubungan masyarakat yang membahas mengenai hubungan antara sebuah organisasi dengan masyarakat diluar organisasi.

Adapun Dalam proses administrasi terdapat beberapa unsur yang saling berkaitan antara satu sama lain. Apabila salah satu proses tersebut tidak ada maka proses operasi administrasi akan mengalami kepincangan. Berikut merupakan unsur-unsur administrasi sebagai berikut:

1. Organisasi, merupakan wadah bagi berbagai kegiatan usaha kerja bersama.
2. Manajemen, merupakan kegiatan yang menggerakkan sekelompok individu dan mengarahkan fasilitas kerja. Dalam hal ini meliputi:
 - a. Perencanaan
 - b. Pembuatan keputusan
 - c. Pembimbingan
 - d. Pengekoordinasian
 - e. Pengawasan (kontrol)
 - f. Penyempurnaan dan perbaikan tata struktur dan tata kerja.
3. Komunikasi, merupakan pengutaraan dan pengubahan pemikiran dari satu orang kepada orang lainnya untuk mencapai terjadinya kerjasama.
4. Kepegawaian, merupakan pengaturan dan pengurusan pegawai atau karyawan yang diperlukan.
5. Keuangan, merupakan pengelolaan pembiayaan dan pertanggungjawaban keuangan.
6. Perbekalan, merupakan perencanaan, pengadaan dan pengaturan pemakaian barang keperluan bekerja.
7. Tata usaha, merupakan penghimpunan, pencatatan, pengolahan, pengiriman dan penyimpanan berbagai keterangan yang diperlukan.
8. Hubungan masyarakat, merupakan perwujudan hubungan yang baik dan dukungan dari lingkungan masyarakat terhadap usaha kerjasama.

Atmosudirdjo mengemukakan bahwa unsur-unsur administrasi terbagi menjadi delapan unsur diantaranya sebagai berikut:

1. Tujuan, tujuan yang ada dalam suatu organisasi merupakan sebuah capaian dan sebuah alasan terbentuknya suatu organisasi tersebut.
2. Manajemen, dijadikan sebuah managerial power dalam sebuah organisasi.
3. Pekerja, unsur ini menjadi unsur penggerak dalam sebuah organisasi.
4. Modal, materil dalam bentuk harta benda yang digunakan untuk modal dalam suatu organisasi.
5. Gedung dan tanah, dipergunakan untuk tempat suatu organisasi tersebut berada.
6. Equipment, seperti mesin dan lain sebagainya sebagai alat pelengkap dalam sebuah organisasi.
7. Kantor, dijadikan sebuah tempat yang resmi untuk kegiatan suatu organisasi tersebut.
8. Lokasi, dipergunakan sebagai bahan dasar yang harus di oleh terlebih dahulu oleh organisasi.

Sedangkan menurut Thoha, administrasi memiliki delapan unsur-unsur yang harus dimiliki oleh administrasi, sebagai berikut:

1. Organisasi, merupakan salah satu unsur yang dapat menunjukkan bahwa terdapat kegiatan penataan, penyusunan dari kegiatan kerjasama.
2. Manajemen, sebuah kegiatan untuk menggerakkan dan mengarahkan manusia yang tergabung dalam suatu organisasi tersebut.
3. Komunikasi, dipergunakan untuk menyampaikan sebuah informasi dan berita pada suatu organisasi.
4. Kepegawaian, sebuah kegiatan yang mengatur tentang tenaga kerja mulai dari penerimaan hingga pemberhentian pegawai.
5. Keuangan, pengeolaan sumber uang dalam suatu organisasi hingga proses pertanggung jawaban.

6. Perbekalan, dimana proses ini dimulai dari berapa banyak kebutuhan barang hingga pengadaan sampai dengan pemusnahan barang tersebut.
7. Tata Usaha, kegiatan yang berkenaan dengan pengelolaan bahan.
8. Hubungan masyarakat, aktivitas dimana membentuk hubungan baik antara organisasi lainnya.

Untuk membangun administrasi diperlukan unsur-unsur, baik unsur sumber daya maupun unsur lainnya. Dibawah ini merupakan unsur-unsur pokok yang dibutuhkan dalam administrasi sebagai berikut:

1. Organisasi, merupakan wadah yang diciptakan secara konstitusional sebagai wadah dasar administrasi.
2. Lingkungan, lingkungan yang ada dalam sekeliling organisasi yang terdiri atas lingkungan sosial budaya, ekonomi, fisik, politik dan lain sebagainya.
3. Administrasi, dimana akan bergerak sesuai dengan urusan yang tengah dihadapi
4. Situasi, situasi berada dalam lingkungan serta mengalami pergerakan secara terus-menerus.
5. Faktor-faktor situasional yang membuat pergerakan dalam administrasi sesuai dengan kondisi yang ada.
6. Lokasi, dimana yang dimaksud lokasi merupakan seluruh bagian dari lingkungan yang terdiri dari semua faktor yang memiliki hubungan satu sama lain.
7. Wilayah operasi atau yuridis, dimana bagian dari lingkungan yang dipergunakan untuk dijadikan sasaran suatu tindakan administrasi.
8. Wilayah operasi, terdapat dua unsur di dalamnya yaitu wilayah personal, wilayah materil serta wilayah
9. Wilayah teritorial, merupakan wilayah teritorial yang memiliki batas tertentu yang tidak boleh dilewati.
10. Persil, terdiri atas tanah dan gedung dimana tempat organisasi tersebut berada.
11. Mesin dan peralatan, terdiri dari barang dan modal dari apa yang dimiliki oleh organisasi.
12. Program usaha dan misi, terdiri atas peraturan dan prosedur konstitusional yang menjadi dasar dalam berfikir dan berusaha.
13. Legitimasi, kekuatan yang berasal dari undang-undang, lisensi dan lain sebagainya.
14. Pimpinan, terdiri dari seluruh manajer dan staff yang berada dalam organisasi dan melakukan kegiatan bersama dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.
15. Personal, terdiri dari setiap warga organisasi yang secara bersama-sama melaksanakan kegiatan administrasi

1.4 Prinsip-prinsip Administrasi

Ada dua ahli yang mengemukakan prinsip-prinsip administrasi, yakni Henri Fayol (ditinjau secara psikologis), dan Max Weber (ditinjau secara birokrasi). Fayol telah meletakkan 14 prinsip-prinsip umum administrasi dan menjadi dasar pemikiran bagi perkembangan administrasi yakni sebagai berikut:

1. Pembagian kerja (division of labor/work)

Prinsip ini sama dengan pembagian tenaga kerja menurut Adam Smith, spesifikasi suatu pekerjaan guna dalam meningkatkan produktivitas kerja dikarenakan mengerucutkan suatu pekerjaan yang telah sesuai dengan keahlian masing-masing orang.

2. Wewenang dan tanggung jawab (authority and responsibility)

Kedua hal yaitu wewenang dan tanggung jawab wajib ada dalam setiap pelaksanaan suatu kegiatan. Dalam setiap kegiatan diperlukan suatu reward dan punishment dimana jika kegiatan tersebut berjalan dengan baik maka akan mendapatkan reward, sebaliknya jika kegiatan tersebut tidak berjalan dengan baik maka akan mendapat punishment.

3. Disiplin (discipline)

Disiplin merupakan suatu rasa hormat serta taat pada peranan dan tujuan suatu organisasi.

4. Kesatuan perintah (unity of command)

Kesatuan perintah atau komando; dimana seorang bawahan memiliki tugas yaitu menerima perintah dan bertanggung jawab pada satu atasan.

5. Kesatuan arah dan tujuan (unity of direction)

Beberapa kelompok aktivitas organisasi yang mempunyai tujuan yang sama dapat diperintah oleh seorang manajer menggunakan satu rencana sehingga tercipta kesatuan arah atau pengarahan. Organisasi akan menjadi efektif jika para anggotanya bekerja sama berdasar tujuan yang sama satu sama lain.

6. Mendahulukan kepentingan organisasi di atas kepentingan pribadi

(subordination of individual interest to the general interest) Mendahulukan kepentingan umum/organisasi di atas kepentingan pribadi.

7. Penggajian atau upah (remuneration)

Pengupahan atau penggajian merupakan pembayaran balas jasa yang harus dilakukan dengan bijaksana, adil, tidak eksploitatif, dan memuaskan pihak-pihak terkait.

8. Sentralisasi (centralization)

Perlu diatur keseimbangan antara sentralisasi dan desentralisasi, yaitu berhubungan pada perbandingan yang mana mengurangi keterlibatan dalam pengambilan keputusan.

9. Skala hierarki (scala chain)

Merupakan hubungan antar tugas disusun atas dasar suatu hierarki atas bawah.

10. Tata tertib (order)

Perlu adanya tata tertib (order), aturan, ketertiban dalam suatu organisasi.

11. Keadilan (equity)

Seorang manager dapat melakukan suatu hal yang baik serta terbuka terhadap bawahan dengan cara melakukan keadilan untuk personalia, menyamakan perlakuan terhadap bawahan dalam suatu organisasi.

12. Stabilitas jabatan (stability of tenure)

Dalam hal ini perlu kelangsunan, keamanan, dan kepastian kerja bagi karyawan, sehingga perputaran yang tinggi merupakan ketidakefisienan.

13. Prakarsa/inisiatif (initiative)

Dalam setiap tugas harus dimungkinkan untuk mengadakan prakarsa atau inisiatif.

14. Solidaritas kelompok kerja (la esprit de corps)

Solidaritas kelompok kerja akan menggalang persatuan atau kesetiakawanan, kebanggaan bersama, dan rasa memiliki yang tinggi.

Sedangkan prinsip-prinsip administrasi menurut Max Weber (ditinjau secara birokrasi) adalah sebagai berikut:

1. Adanya Pembagian Kerja

Pembagian kerja berkenaan dengan penyusunan suatu pekerjaan.

2. Adanya Hierarki Posisi

Setiap atasan memiliki tugas yaitu mengontrol bawahan, disebut juga rantai perintah.

3. Aturan Formal dan Regulasi

Hal ini dibutuhkan dalam suatu organisasi dimana berguna untuk mengatur keseluruhan perilaku karyawan agar sama rata, memberikan jaminan kelangsungan serta stabilitas lingkungan kerja dan performa kerja yang buruk akan berkurang.

4. Hubungan yang Impersonal

Tidak ada ikatan emosional antara atasan dan bawahan sehingga menjamin kejelasan posisi.

5. Kompetensi khusus dan latihan merupakan kriteria utama kedudukan administratif

Hal ini berkaitan dengan adanya kriteria seleksi yang ketat dan tidak ada pengangkatan dan pemberhentian secara suka-suka.

6. Memperkerjakan karyawan berdasarkan kompetensi

Pada dasarnya kegiatan tersebut hanya dilakukan pada awal penerimaan karyawan saja, jika karyawan tersebut telah diterima namun tidak sesuai kompetensi yang dibutuhkan maka akan diberikan suatu pelatihan guna memberikan pengetahuan sesuai yang dibutuhkan.

Disamping itu, Herbert A. Simon, membagi 4 prinsip administrasi secara umum, yaitu:

1. Efisiensi administrasi bisa meningkat dengan cara melakukan spesifikasi dalam setiap tugas sesuai dengan kemampuan masing-masing individu.
2. Efisiensi administrasi pada hierarki yang sudah pasti dapat dilakukan peningkatan, dimana peningkatan tersebut dapat dilakukan oleh anggota dalam suatu kelompok tersebut.
3. Efisiensi administrasi dilakukan dengan memberikan batasan pengawasan disetiap sektor yang terdapat dalam organisasi. Dengan adanya hal tersebut maka sektor dalam organisasi menjadi lebih sempit.
4. Efisiensi administrasi ditingkatkan dengan mengelompokkan pekerjaan untuk maksud-maksud pengawasan berdasarkan tujuan, proses, langganan, dan tempat.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa penjabaran prinsip-prinsip administrasi menurut Herbert A. Simon lebih menekankan pada efisiensi dengan diterapkan spesialisasi. Selanjutnya, Luther Gulick dan Lyndall Urwick mengajukan 7 prinsip administrasi yang dikenal dengan singkatan POSDCoRB (Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, dan Budgeting) sebagai berikut:

1. Planning, Penentuan secara garis besar apa yang akan dikerjakan dan metode yang akan digunakan untuk mencapai tujuan.
2. Organizing, Kegiatan mengorganisir dan memanfaatkan berbagai sumber daya yang ada untuk mencapai tujuan organisasi sesuai dengan struktur organisasi.
3. Staffing, Proses rekrutmen, penempatan, pelatihan, dan pengembangan SDM dalam organisasi.
4. Directing, Mengarahkan melalui berbagai instrument (peraturan, keputusan, instruksi) sehingga SDM dalam melaksanakan tugasnya tidak menyimpang dari tujuan organisasi.
5. Coordinating, Mengkoordinasikan kegiatan dari berbagai unit yang memiliki tugas dan fungsi yang berbeda.
6. Reporting, Kegiatan pelaporan, menyampaikan apa yang telah, sedang, dan yang akan dilakukan kepada pihak yang terkait terutama pimpinan organisasi.
7. Budgeting, Berkaitan dengan perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian serta pertanggungjawaban anggaran.

1.5 Soal Latihan

1. Apa yang anda ketahui tentang pengertian administrasi? Jelaskan!
2. Menurut anda apakah administrasi dan manajemen merupakan suatu hal yang sama? Berikan alasan anda!
3. Apa yang anda ketahui mengenai perbedaan administrasi dan manajemen? Kemukakan pendapat anda!

4. Apa saja yang anda ketahui mengenai unsur-unsur dalam administrasi? Sebut dan jelaskan!
5. Sebutkan dan jelaskan prinsip-prinsip administrasi yang ada ketahui !

Bab 2

Konsep Dasar Administrasi Publik

2.1 Pengertian Publik

Pada saat ini, istilah publik sering kali kita jumpai dalam berbagai kalimat sehari-hari. Kata publik dapat diartikan sebagai umum, masyarakat ataupun negara. Namun, istilah publik tidak hanya memiliki makna tersebut melainkan publik diartikan sebagai orang-orang atau individu-individu yang memiliki kepentingan dan minat yang sama. Para ahli mengungkapkan beberapa pengertian mengenai publik sebagai berikut:

1. Kimbal Young menyampaikan bahwa ada tiga definisi dari istilah publik yaitu:
 - a. Orang
 - b. Keseluruhan anggota pada sebuah komunitas atau kelompok, bangsa atau masyarakat.
 - c. Kumpulan individu dengan kepentingan-kepentingan yang sama.
2. (Carr, 1982) menyampaikan bahwa publik merupakan sebuah kumpulan yang terbentuk dari komunikasi, yang terdiri dari dua macam, yaitu:
 - a. Komunikasi publik merupakan orang yang melakukan komunikasi dengan memanfaatkan peralatan untuk kepentingan bersama.
 - b. Kepentingan publik merupakan kumpulan orang-orang atau individu yang memiliki kepentingan yang sama dan dilayani dengan media apapun.
3. (Cutlip, Center and Broom, 2009) menyampaikan bahwa publik merupakan sekelompok individu yang terikat kepentingan bersama serta berbagi rasa atas kebersamaan.

Dalam bahasa sehari-hari, banyak orang menganggap bahwa kata “publik” hanya memiliki satu makna yaitu publik. Namun, sebenarnya dalam segi ilmu sosial, publik dapat diartikan menjadi sekelompok manusia yang diikat oleh rangsangan terhadap sesuatu. Namun, rangsangan ini tidak bersifat sama seterusnya. Rangsangan ini dapat berubah sesuai dengan apa yang sedang di hadapkan. Adanya hal tersebut maka perubahan publik sangat mudah terjadi karena rangsangan tersebut dapat berubah-ubah setiap saatnya.

Menurut pendapat Karl Mannheim, publik adalah sekelompok orang yang berkumpul tidak atas dasar interaksi antar perseorangan, namun berdasar reaksi terhadap rangsangan yang sama. Namun, reaksi tersebut tidak dalam bentuk berdekatan secara fisik antara manusia satu dengan yang lainnya. Jika menurut pendapat Hebert Blumer, publik merupakan sekumpulan orang yang memiliki kesamaan ketertarikan kepada suatu isu dan berusaha dalam mengatasi isu tersebut bersama-sama.

Dari beberapa pendapat ahli di atas dapat di tarik sebuah pemahaman bahwa publik berkaitan erat dengan kepentingan bersama. Ada tiga unsur yang ada dalam pengertian publik diatas, yaitu:

- a. Adanya sejumlah manusia
- b. Adanya kepentingan bersama
- c. Adanya perasaan bersatu karena ikatan kepentingan bersama.

2.2 Pengertian Administrasi Publik

(Dimock, 1992) menyampaikan bahwa administrasi publik adalah bagian dari administrasi secara umum dan memiliki jangkauan yang lebih luas. Dimana administrasi publik mempelajari ilmu pengetahuan mengenai lembaga terkecil seperti keluarga hingga

perserikatan bangsa-bangsa disusun, digerakkan dan dijalankan. Administrasi publik sebagai peneru kebijakan suatu negara karena administrasi merupakan bagian dari ilmu politik. Oleh karenanya, administrasi publik memiliki dua syarat jika hendak dipelajari. Syarat yang pertama yaitu mengetahui tentang administrasi umum. Kedua yaitu mengakui bahwa banyak masalah administrasi publik yang timbul dalam politik.

(Dimock, 1992) juga menambahkan bahwa administrasi publik merupakan sebuah ilmu yang mempelajari apa yang diinginkan oleh rakyat melalui pemerintah serta cara mereka memperoleh hal tersebut. Maka dari itu ilmu administrasi publik tidak hanya sebatas apa yang dilakukan oleh pemerintah melainkan juga bagaimana untuk memenuhinya. Pendapat yang sama juga disampaikan oleh (Thoha, 1997) menyampaikan bahwa administrasi publik diturunkan oleh ibu administrasi dan ayah politik. Dengan adanya hal tersebut maka kegiatan administrasi yang dilakukan dalam lingkungan politik atau negara atau pemerintah merupakan administrasi publik.

Selanjutnya, Robbins (1983) juga menyampaikan bahwa administration in the universal process of efficiency getting activities completed with and through other people (administrasi merupakan proses keseluruhan dari suatu aktivitas pencapaian sebuah tujuan secara efisien dan melalui orang lain). (Waldo, 1971) juga berpendapat bahwa administrasi publik merupakan sebuah organisasi dan manajemen manusia pada pemerintahan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Selain itu, administrasi publik sebagai seni serta ilmu mengenai manajemen guna mengatur semua urusan negara. Disisi lain, (Pamudji, 1986) mengutip Pffiner dan Presthus menyampaikan bahwa administrasi publik sebagai "in sum, public administration is a process concerned with carrying out public policies, and compassing innumerable skill and techniques with give order and purpose to the efforts to large number of people"

Pendapat (Siagian, 1994) mengenai administrasi publik merupakan seluruh proses suatu kegiatan yang dilakukan oleh dua orang atau lebih dan terlibat dalam usaha kerjasama untuk mencapai tujuan yang hendak dicapai. Selain itu, (Handyaningrat, 1985) juga menyampaikan administrasi sebagai "a process common to all group effort public or private, civil or military, large scale or small scale.." yang artinya sebuah proses yang umum terdapat pada semua usaha kelompok, negara atau swasta, sipil atau militer, usaha besar atau kecil serta lain sebagainya.

(Handyaningrat, 1985) dalam Simon menyampaikan bahwa administrasi publik sebagai "administration as the activities of groups cooperating to accomplish common goals" artinya administrasi publik adalah sebuah aktivitas kelompok yang melakukan kerjasama guna mencapai tujuan bersama. (Tjokroamidjojo, 1978) menyampaikan hal yang sama mengenai administrasi publik yaitu ilmu yang berkenaan dengan kerja sama antar individu untuk mencapai tujuan tertentu. (Bunyamin, 1991) juga menyampaikan bahwa administrasi merupakan cakupan proses penentuan arah, tujuan, sasaran dan norma-norma yang bersifat menyeluruh.

(Silalahi, 1989) mengutip Thead menyampaikan bahwa "Administration is conceived as the necessary activities of these individuals in an organization who change with ordering, forwarding and facilitating the associate efforts of group o individuals brought together to realize certain devined purpose" artinya administrasi meliputi seluruh kegiatan individu pada suatu organisasi yang memiliki tugas dalam kerjasama untuk mencapai tujuan tertentu. (Silalahi, 1989) juga mengutip White yang menyatakan "Administration is the process common to all groups efforts, punlic or private, civil or military, large scale or small scale" artinya administrasi merupakan proses umum pada sebuah kelompok baik publik atau privat, sipil atau militer, pada ukuran kecil atau besar".

Untuk menjelaskan administrasi publik ada satu konsep yang terbaik yaitu konsep administrasi publik sebagai sebuah proses. (Dimock, 1992) menyampaikan bahwa administrasi Publik “a process, it is all the steps taken between the turn enforcement agency assumes jurisdiction and the last brick is placed” artinya administrasi negara sebagai proses administrasi yang mencakup seluruh langkah yang diambil antara badan pelaksana dengan penerima kewenangan dan saat batu terakhir diletakkan. Dengan adanya pendapat diatas, sebagai suatu proses. Administrasi publik mencakup keseluruhan proses kegiatan dari menentukan tujuan hingga penyelenggara mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Namun, administrasi publik memiliki banyak makna tergantung dari segi pandangan yang digunakan.

Berbagai definisi administrasi publik diatas, dapat dikatakan bahwa administrasi publik adalah rangkaian kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam melaksanakan tugas pemerintahan untuk emenuhi kebutuhan dan kepentingan publik secara efektif dan efisien. Serta yang menjadi tugas utama dari administrasi publik adalah merencanakan dan merumuskan kebijakan politik dan kemudian melaksakannya. Oleh sebab itu, terdapat tiga makna mengenai administrasi publik sebagai berikut:

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

Lima tugas pemerintah negara sebagai pelaksana administrasi publik sebagai berikut:

1. Menegakkan peraturan dan kesatuan nasional serta teritorial.
2. Mengembangkan kebudayaan nasional diatas kebudayaan kesukuan dan kedaerahan.
3. Pemerintahan:
 - a. Pengaturan perundang-undangan
 - b. Pembinaan masyarakat negara
 - c. Kepolisian
 - d. Peradilan
4. Administrasi Publik
5. Bisnis atau niaga

Istilah pemerintah mempunyai tiga arti sebagai berikut:

1. Pemerintah bertindak sebagai wakil negara
2. Pemerintah bertindak sebagai pimpinan harian negara dan menjalankan pimpinan yang disebut pemerintahan. Pemerintahan terdiri atas pemerintahan politik dan administratif.
3. Pemerintah wajib dan berwenang menegakkan wibawa dan kekuasaan negara.

Pada pengertian pemerintah poin ke dua dan ketiga, pemerintah wajib menjalankan tugas pemerintahan politik dan pemerintahan administratif. Yang artinya:

1. Pemerintah membuat serta menetapkan peraturan yang memiliki kekuatan atau bersifat undang-undang. Undang-undang merupakan sebuah peraturan yang telah dirumuskan secara umum, abstral, impersonal dan imperatif. Bersifat memaksa dan tidak dapat dilawan oleh siapapun.
2. Melakukan pembinaan terhadap masyarakat.

3. Menjalankan kepolisian
4. Melakukan peradilan

Untuk menjalankan tugas pemerintahan tersebut, pemerintah dapat mengambil berbagai macam keputusan yang bersifat politik. Keputusan dan tindakan yang diambil oleh pemerintah merupakan keputusan yang berlaku dan bersifat secara umum. Yang artinya keputusan tersebut tidak hanya berlaku untuk satu individu atau sebuah kelompok saja, melainkan untuk keseluruhan masyarakat yang berada dalam negara tersebut. Hal ini ditujukan untuk menyelesaikan permasalahan negara atau kepentingan masyarakat umum. Keputusan yang diambil oleh pemerintah akan dijalankan oleh administrasi publik. Menjalankan administrasi publik juga berarti melaksanakan keputusan yang diambil oleh pemerintah, pada saat ini hal tersebut tidaklah mudah dikarenakan hal sebagai berikut:

1. Negara modern adalah organisasi yang kompleks: sosial, budaya, politik, yuridis, ekonomis dan teknis.
2. Masyarakat saat ini telah menghendaki administrasi publik yang dilaksanakan secara profesional.

Pada segi ilmu administrasi, administrasi publik merupakan administrasi yang bertujuan untuk mengejar dan mencapai tujuan yang telah ditetapkan oleh pemerintah, melalui undang-undang dan dalam bentuk hukum lain. Untuk tujuan yang bersifat publik juga berlaku hukum publik dan administrasi negara juga bersifat publik. Publik memiliki arti kenegaraan sehingga terdapat hubungan dengan kehidupan dan status negara. Oleh sebab itu, administrator negara mempunyai status (hak, kewajiban dan tanggung jawab) beda dengan administrator privat yang hanya dapat patuh terhadap hukum privat. Administrasi publik dan administrasi swasta memiliki perbedaan sebagaimana yang disampaikan oleh (Islamy, 2003) sebagai berikut:

Tabel 2.1: Perbedaan Model Manajemen Sektor Swasta dan Model Manajemen Sektor Publik (Islamy, 2003)

No.	Model Sektor Swasta	Model Sektor Publik
1	Pilihan individu pada pasar	Pilihan kolektif pada pemerintah/negara
2	Atas dasar permintaan dan harga	Atas dasar kebutuhan akan sumber-sumber
3	Terbatas bagi tindakan privat	Terbuka bagi tindakan publik
4	Berdasarkan keadilan pasar	Berdasarkan keadilan kebutuhan publik yang beragam jumlah dan mutunya
5	Mencari kepuasan pasar	Mencari keadilan bagi masyarakat
6	Kekuasaan ada pada konsumen	Kekuasaan ada pada warga Negara
7	Kompetisi sebagai instrumen pasar	Tindakan politik kolektif sebagai instrument Negara/pemerintahan
8	Merespon protes dengan keluar (exit) dari kegiatan pasar	Merespons protes sebagai hak dan suara (voice) publik yang harus didengar dan diperhatikan

2.3 Tujuan Mempelajari Administrasi Publik

Semakin disadari bahwa manusia dalam menjalani kehidupan memerlukan segala bentuk kebutuhan baik kebutuhan fisik (makan, minum, tempat tinggal, dll) non fisik (rasa aman, kebersihan kesehatan, bahagia dll). Kebutuhan itu harus terpenuhi setiap hari, sejalan dengan kehidupan manusia itu sendiri, jika sumber-sumber kebutuhan tersedia, maka kebutuhan akan mudah terpenuhi, namun jika sumber-sumber kebutuhan tersebut langkah tersedianya maka manusia ditantang untuk mengusahakannya. Jika persoalan itu terjadi dalam skala luas (bukan pribadi) inilah yang disebut persoalan publik, persoalan-persoalan publik itu akan mengkristal menjadi persoalan negara yang membutuhkan pemecahan masalah. Disinilah awal dari peran penting administrasi negara dalam memberikan perhatian terhadap kepentingan publik, dengan membuat kebijakan publik, mulai dari bagaimana melihat persoalan yang terjadi, mengidentifikasi masalah menentukan, menformulasikan, mengimplementasikan serta mengevaluasi kebijakan yang sedang dan sudah berjalan.

Gerald Caiden menegaskan bahwa disiplin ilmu administrasi publik pada hakekatnya adalah suatu disiplin yang menanggapi masalah-masalah pelaksanaan persoalan-persoalan masyarakat (public affairs), dan manajemen dari usaha-usaha masyarakat (public business). Hal ini meliputi segala sesuatu yang dapat dijelaskan sebagai jawaban masyarakat terhadap masalah-masalah yang memerlukan pemecahan-pemecahan kolektif bukan perorangan, melalui suatu bentuk intervensi pemerintah di luar intervensi-intervensi sosial dan fihak swasta.

Dalam pembangunan negara, administrasi publik mempunyai peran penting sebagai motor penggerak pembangunan, baik sebagai pelaksana pembangunan, fasilitator maupun evaluator serta penanggung jawab terbesar bagi perubahan yang ditimbulkan dari perubahan adanya pembangunan. Karena itu administrasi publik dituntut untuk mempunyai kemampuan dan ketrampilan yang cukup untuk menjawab segala permasalahan dan tantangan-tantangan yang ada.

Manfaat lain yang diperoleh dari bidang kajian ilmu administrasi publik ini memberikan peluang bagi terciptanya teori-teori baru yang memperluas khasanah ilmu administrasi publik melalui kajian-kajian ilmiah baik berupa penelitian maupun diskusi ilmiah. Pendapat yang juga menyatakan bahwa peranan studi administrasi negara melekat dengan pentingnya administrasi publik yang dijabarkan menjadi tiga, yaitu:

1. Peranan administrasi publik sebagai stabilisator.
2. Peranan administrasi publik dalam perubahan sosial.
3. Peranan administrasi publik sebagai kunci masyarakat modern.

Perubahan kondisi lingkungan yang sulit diramalkan akan memuat potensi konflik, kehadiran nilai-nilai baru akan segera menggeser nilai-nilai lama yang telah mengakar, sementara nilai-nilai baru masih belum sepenuhnya dapat menggantikan menjadi solusi jitu dalam segala permasalahan. Adalah tugas administrasi publik untuk menumbuhkan konformitas terhadap sistem nilai dengan jalan :

1. Melestarikan nilai-nilai dasar yang telah menjadi konsensus nasional,
2. Menegakkan segala aturan dan ketentuan hukum kepada setiap anggota masyarakat bangsa tanpa memandang ras, dan agama,
3. Melakukan tindakan preventif terhadap kecenderungan untuk malawan standar perilaku yang telah dilakukan.

Administrasi publik bertugas untuk menyediakan fasilitas bagi perubahan sosial, yang sesuai dengan harkat dan martabat manusia. Profesionalisme yang telah dikembangkan dan dijadikan

prasyarat bagi pengelolaan pemerintahan, justru merupakan faktor penting dalam perubahan sosial, Tidak berlebihan jika preferensi administrasi negara adalah preferensi sosial, dengan demikian dikembangkan sikap responsif terhadap aspirasi kemasyarakatan dan memberikan peluang bagi partisipasi.

Kemajuan ilmu dan teknologi membuat pergeseran dari masyarakat tradisional ke masyarakat modern yang selalu mengagungkan kehidupan yang serba rasional dan organisatoris dengan menjunjung tinggi norma-norma yang berlaku. Dari sini akan terlihat eksistensi administrasi publik dalam masyarakat modern yakni:

1. Dalam masyarakat modern setiap orang selalu dipengaruhi oleh keputusan dalam administrasi publik.
2. Tersedianya berbagai macam saluran kontrol sosial terhadap penampilan administrasi publik

Dalam ilmu administrasi publik sangat memfokuskan dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik. Oleh karena itu, ilmu administrasi publik perlu dipelajari karena memiliki peran yang cukup penting pada masa yang akan datang. Administrasi publik di masa yang akan datang sangat tergantung kepada kemampuan ilmuan di bidang ilmu administrasi publik untuk mengembangkan konsep-konsep baru dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik kedepannya

2.4 Sejarah Perkembangan Administrasi Publik

Ilmu administrasi public berkembang sejak akhir abad ke-19 ketika perhatian akademisi terhadap kegiatan-kegiatan suatu negara. Revolusi yang mengubah administrasi publik menjadi ilmu dan profesi yang mandiri tidak terlepas dari upaya dan visi yang berpengaruh dari tokoh-tokoh (Wilson., 1887) dan Frank J. Goodnow (1900). Kedua tokoh ini merupakan tokoh pertama yang menjaga kemandirian ilmu administrasi publik. Mereka menekankan bahwa ilmu administrasi publik berkarakter dalam bidang kajian keilmuan yang substansi-nya dapat berasal dari berbagai disiplin ilmu lain. Pada awal perkembangannya sebagai bidang kajian keilmuan, ilmu hukum, teori politik, dan beberapa ilmu lainnya. Dalam waktu yang cukup lama, beberapa ilmu tersebut telah memberikan pengaruh yang kuat terhadap perubahan dan pembentukan ilmu administrasi publik. Namun, luas dan dalamnya pengaruh tidak dapat linier dan kontra

Perhatian terhadap ilmu administrasi publik tradisional sebagaimana dikemukakan oleh para pionir selalu tidak dapat dipisahkan dari negara hukum. Perwakilan masyarakat di lembaga legislatif membuat undang-undang dan mendelegasikan tanggung jawab kepada birokrat profesional untuk menjalankan kepentingan publik. Menurut Rosembloom (1998) pendekatan hukum memandang administrasi publik sebagai upaya untuk mempraktikkan dan memaksa hukum ke dalam tingkat lingkungan yang nyata. Pendekatan kekuasaan ini bersumber dari tiga hal utama, yaitu sebagai berikut:

Administrative law, dimana hukum sebagai body of law and regulation yang mengendalikan proses administrasi.

1. Peradilan administrasi publik, adanya kecenderungan bahwa setiap persoalan dalam sebuah proses administrasi dapat diselesaikan dengan prosedur peradilan.
2. Hukum konstitusional, bahwa semua dan macam-macam warga Negara dirumuskan kembali hak dan kemerdekaannya.

Jadi administrasi publik adalah hukum dalam tindakan dan sistem yang diatur. Dengan kata lain, "pemerintah memberi tahu warga negara, baik warga sipil maupun pengusaha, apa yang diperbolehkan dan apa yang tidak boleh dilakukan". Sebagaimana diketahui, tahun-tahun

hukum saja belum mampu menjaga kondisi yang memuaskan bagi munculnya kinerja dalam pengelolaan sektor publik. Diakui bahwa sistem ketatanegaraan dapat memberikan kinerja yang sehat bagi penyelenggara negara. Namun jika dilihat dari prinsip efisiensi dan efektifitas, hasilnya akan jauh dari harapan. Hukum yang baik memang mutlak diperlukan, tetapi juga dapat menciptakan kondisi inefisiensi untuk menciptakan kinerja pelayanan publik yang baik. Administrasi publik menitikberatkan pada bagaimana sesuatu dapat diselesaikan secepatnya, undang-undang mengutamakan keabsahan prosedur sesuai dengan konstitusinya. Inilah sebabnya mengapa administrasi publik secara bertahap mengalihkan pandangannya ke disiplin ilmu lain.

Salah satu disiplin ilmu lain yang telah memberikan kontribusinya terhadap ilmu administrasi publik antara lain ilmu engineering dan industrial relations. Revolusi industri yang terjadi pada tahun 1900-an diikuti oleh reformasi politik, demokrasi yang berkualitas, dan kepedulian terhadap kesejahteraan rakyat. Semua ini membutuhkan navigator yang sangat unggul dan berkualitas. Kebutuhan akan ketersediaan insinyur, pengusaha industri, dan teknisi profesional yang dapat menguasai baik pasar maupun pemerintah sangat dibutuhkan. Berbagai bidang studi teknik dan industri mulai digunakan oleh administrasi publik. Metode statistik menjadi populer di kalangan ilmu administrasi publik. Pada saat itu statistik digunakan sebagai ukuran untuk menilai baik atau tidaknya penelitian di bidang administrasi publik. Hubungan yang telah terjalin sebelumnya antara manajemen umum dan administrasi yang berakar pada upaya untuk memahami masalah organisasi yang kompleks dan kompleks memiliki kesamaan dalam membangun masa depan ilmu administrasi publik. Sejak saat itu, terjadi perubahan yang cukup dramatis dalam sifat, orientasi dan penerapan teori organisasi umum sebagai salah satu unsur utama ilmu administrasi negara.

Riset yang dilakukan oleh Elton Mayi, psikolog industri dari Harvard Business School pada 1920-an dan 1930-an yang dikenal dengan studi Hawthorn, membuktikan bahwa pengaruh kuat hubungan industrial terhadap administrasi publik tidak bisa lagi diabaikan. Pendekatan industri yang mengedepankan ilmu perilaku mulai mewarnai ilmu administrasi publik. Penggunaan metode statistik dalam administrasi publik semakin berpengaruh seiring dengan kuatnya pengaruh ilmu perilaku. Pendekatan ilmu perilaku ini mulai mewarnai ilmu administrasi publik sehingga pada saat itu banyak tulisan yang diterbitkan di jurnal sastra dan buku tentang perilaku organisasi. Di antara jurnal yang diterbitkan pada saat itu adalah *Perilaku Organisasi dan Kinerja Manusia* 1966. Saat ini, ilmu perilaku organisasi banyak diajarkan di program magister dan doktoral di sekolah bisnis.

Perubahan ilmu administrasi tidak berhenti pada tataran statistika dan ilmu perilaku. Seiring dengan perkembangan jaman, terjadilah konflik internasional yang terjadi pada tahun 1930-an dan 1940-an yang berujung pada perubahan kuat pada ideologi nasional dan cara pandang demokrasi pada masyarakat negara-negara barat. Konsekuensi dari kejadian ini berpengaruh terhadap perkembangan ilmu administrasi publik dan teori kebijakan publik. Perang Dunia II memfasilitasi para pemimpin politik dan gerakan sosial masyarakat demokratis untuk menjalankan manajemen di negara-negara Barat. Keterkaitan antara kondisi sosial dan ekonomi serta stabilitas politik dalam bentuk program pembangunan ekonomi yang lebih masif telah membuat pemerintah dan administrasi publik berperan aktif. Perhatian pemerintah mulai ditunjukkan dengan menciptakan kinerja pelayanan publik yang lebih baik dan lebih berkualitas, perencanaan jangka panjang, dan kinerja pelayanan pengiriman barang publik kepada penduduk yang terus bertambah. Menciptakan kehidupan publik yang lebih baik adalah targetnya, dan sarana untuk mewujudkannya adalah dengan membangun sektor publik yang besar dan produktif. Di sini ilmu administrasi publik memberikan kontribusi dan peran yang

sangat besar. Pada saat yang bersamaan, negara berkembang mulai mengembangkan sektor ekonominya sehingga mulai merasakan perlunya restrukturisasi administrasi pembangunan. Administrasi awal difokuskan pada pembangunan disiplin baru yang dikenal sebagai administrasi pembangunan.

Sebagaimana yang diuraikan diatas bahwa keinginan untuk memahami ilmu administrasi publik secara komprehensif tidak dapat dilakukan jika tidak ditelusuri suatu proses akumulasi dari disiplin ilmu-ilmu lain. Oleh karena itu banyak kita jumpai hasil tulisan yang memandang ilmu administrasi publik hanya dalam satu perspektif saja. Manakala ilmu administrasi publik hanya dilihat dari satu dimensi saja, misalnya dibatasi pada ilmu politik atau manajemen maka kita tidak dapat memandang sifat dari ilmu ini. Dalam dasawarsa terakhir perkembangan ilmu administrasi publik mengalami banyak kemajuan. Upaya dalam mencari ide baru untuk solusi persoalan-persoalan identitasnya, dapat kita jumpai dalam tulisan-tulisan ilmu administrasi publik

Perubahan ilmu administrasi Negara ke ilmu administrasi publik juga perlu disoroti. Di Indonesia kita tahu bahwa istilah Administrasi Negara selalu diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia menjadi Administrasi Negara. Terjemahan ini kerap dipertanyakan oleh kalangan akademisi bersamaan dengan gejolak perubahan masyarakat yang semakin dinamis. Di Indonesia, istilah ketatanegaraan dikenal bersama dengan pendekatan yang digunakan dalam menata negara ini yang mengedepankan orientasi kekuasaan. Orientasi kekuasaan yang bersumber dari Negara inilah yang melakukan segala upaya penyelenggaraan pemerintahan ala sarjana Negara. Publik lebih ditekankan pada pemahaman tentang Negara. Oleh karena itu, semangat bernegara lebih menonjol dari pada semangat masyarakat atau rakyatnya.

Kini paradigma administrasi publik dan manajemen pemerintahan telah banyak berubah. Salah satu perubahannya adalah pendekatan bahwa Negara telah berubah menjadi masyarakat (Thoha, 1997) . Oleh karena itu, pemahaman publik yang dilampirkan sebagai predikat istilah administrasi harus dipahami sebagai predikat terhadap proses pemerintahan yang sejalan dengan perubahan dimasyarakat. Dengan demikian, istilah administrasi publik dapat diartikan sebagai penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah untuk kepentingan masyarakat. Pemahaman semacam ini pada hakikatnya merupakan ruh ilmu ketatanegaraan sejak pertama kali dikembangkan dan tujuan keberadaannya adalah untuk melayani kepentingan masyarakat pada umumnya (Wilson., 1887).

Dengan pemahaman seperti itu, kekuasaan yang selama ini berada di tangan penguasa sebenarnya merupakan titipan yang harus berkedudukan di masyarakat. Segala sesuatu yang menjadi kebijakan pemerintah harus bersumber dari aspirasi, kebutuhan dan kepentingan masyarakat dan dikembalikan kepada rakyat. Administrasi publik memiliki peran agar kekuasaan dapat diwujudkan untuk kepentingan masyarakat. Administrasi negara di Indonesia pada saat itu lebih tepat dikatakan sebagai alat ukur untuk menegakkan negara bukan kekuasaan rakyat. Dengan alasan tersebut administrasi publik lebih menekankan pada program aksi yang berorientasi kepada rakyat. Di Indonesia istilah administrasi Negara dikenal berbarengan dengan pendekatan yang dipergunakan dalam rangka mengelola Negara ini yang menekankan pada orientasi kekuasaan Negara. Orientasi kekuasaan yang berasal dari Negara ini membuat segala upaya penyelenggaraan administrasi pemerintah bercorak sarwa Negara. Publik lebih ditekankan pada pemahaman Negara. Oleh karena itu corak sarwa negara itu lebih menonjol ketimbang corak yang bersarwa masyarakat atau rakyat.

2.5 Aliran Yang Mewarnai Administrasi Publik

Pada dasarnya, meskipun tidak tersampaikan dalam pengertian manajemen kebijakan, ada dua macam aliran atau pengertian, yaitu:

1. Kontinentalis, Kontinentalis yang pada umumnya akan melihat bahwa manajemen kebijakan adalah subordinat hukum, di sana sini bahkan mengibaratkan implementasi kebijakan dengan hukum, khususnya hukum terbuka atau hukum yang mapan, sehingga menganggapnya sebagai siklus kerja sama antar organisasi negara.
2. Anglo-Saxonis, yang pada umumnya akan memahami bahwa implementasi kebijakan merupakan cabang dari masalah-masalah pemerintahan yang berdasarkan suara sehingga mereka menganggapnya sebagai hasil dari pergaulan antara negara dan masyarakat pada umumnya.

Kontinental, hukum adalah jenis implementasi kebijakan, baik sejauh struktur dan item, ukuran, dan sejauh substansi. Dari segi item atau struktur, pengelolaan kebijakan bisa berupa hukum, bisa juga sebagai pertunjukan atau aransemen, bahkan terbatas sebagai pilihan atau perilaku lisan dari suatu badan publik. Sejauh siklus, hukum adalah hasil dari negara atau pemerintah. Jadi situasi individu atau masyarakat lebih merupakan penerima manfaat dari barang tersebut atau penerima manfaat dari konsekuensi dari perilaku negara. Produksi hukum tidak membutuhkan inklusi publik selama ini, meskipun apa yang diharapkan, implementasi kebijakan adalah item yang memperjuangkan kepentingan publik yang cara berpikirmya meminta kontribusi publik dari awal hingga akhir. Hukum di Indonesia, mungkin sebagai jenis utama dari manajemen kebijakan, dianggap sebagai item yang berwibawa dan utama. Dengan mengesampingkan kehadiran publik sebagai inti dari interaksi. Kehadiran masyarakat pada umumnya tidak mendapat bantuan politik dan yuridis formal. Pengaturan ini dapat dirasakan mengingat kerangka politik Indonesia masih sangat strategis terhadap kerangka daratan dan Belanda adalah salah satunya. Dalam kerangka daratan di Eropa, esensi publik ditangani oleh badan delegasi atau parlemen. Inklusi publik dalam interaksi politik, termasuk siklus penataan, jelas bukan perhatian pertama. Dengan cara ini, dalam pandangan daratan, implementasi kebijakan adalah hukum publik, atau bahkan ada batasan yang memahami manajemen kebijakan sebagai jenis hukum publik atau hukum mapan.

Pemahaman ini sangat kuat dengan paham Recht-Staat-isme yang berkembang di Eropa. Diperkirakan, pola pikir “Negara Hukum” diawali sejak era Napoleon Bonaparte, seorang yang dari rakyat biasa menjadi pimpinan puncak Prancis dan bahkan menobatkan diri menjadi kaisar di tahun 1793. Napoleon melakukan perubahan dalam hukum-hukum Negara yang dikenal dengan sebutan Napoleon’s Code di antaranya Penal Code, Civil Code, Commercial Code dan Code of Criminal Instructions. Pendekatan hukum dan penegakan hukum menjadi inti reformasi administrasi publik di Eropa. Code atau hukum-hukum yang dikembangkan oleh Napoleon diadopsi di sejumlah Negara Eropa, yaitu Italia, Belanda, Belgia, Portugal, Jerman, Rumania, Swiss, Austria, Rusia, hingga Negara-negara di Skandinavia. Di Inggris system Code dari Napoleon berpengaruh tetapi tidak sekuat di Eropa.

Perkembangan ini diperkuat dengan perkembangan Jerman bersatu di akhir tahun 1871 di bawah pangeran Otto von Bismark. Di bawah pangeran Bismark yang dikenal dengan julukan bertangan besi, Jerman menjadi salah satu Negara yang kuat di Eropa. Yang menjadi kekuatan penentu sentrum Eropa. Pada era ini, hukum merupakan administrasi publik. Kondisi ini bahkan berkembang ke Jerman hingga hari inidan tidak ada satu bagian kehidupan pun yang tidak diatur. Dan masyarakat menganggapnya sebagai sebuah public values. Hal ini juga menjelaskan fenomena munculnya Hitler yang membawa fenomena loyalitas beku ala Nazi yang serba militer, serba Negara dan serba di atur.

Pada kelanjutannya Eropa mengembangkan system politik modern yang cukup dikelola dengan model Trias Politica yaitu eksekutif, yudikatif dan legislative dan interaksi antara mereka. Tanpa disadari, trias politica adalah system yang lahir dari Prancis dengan semangat kebangsawanan yang tidak pernah lenyap. Siapapun penganjurnya, di dalamnya ada semangat untuk mensahkan perbedaan antara elite dan massa yang merupakan pengejawantahan yang lebih halus dan modern dari bangsawan dan bukan bangsawan.

Pemahaman ini sangat berbeda dengan Anglo-Saxonist karena secara tidak langsung disepakati bahwa system politik yang ideal adalah demokrasi, dan demokrasi berarti pelibatan rakyat dalam proses politik yang tidak berhenti setelah pemilu usai, dan kemudian para wakil rakyat bebas mendiktekan kemauannya atas nama kepentingan rakyat. Partisipasi publik adalah proses kebijakan publik mendapatkan pemahaman yang lebih memadai dan lebih relevan untuk dijadikan isu tata kelola setiap Negara modern hari ini dan ke depan.

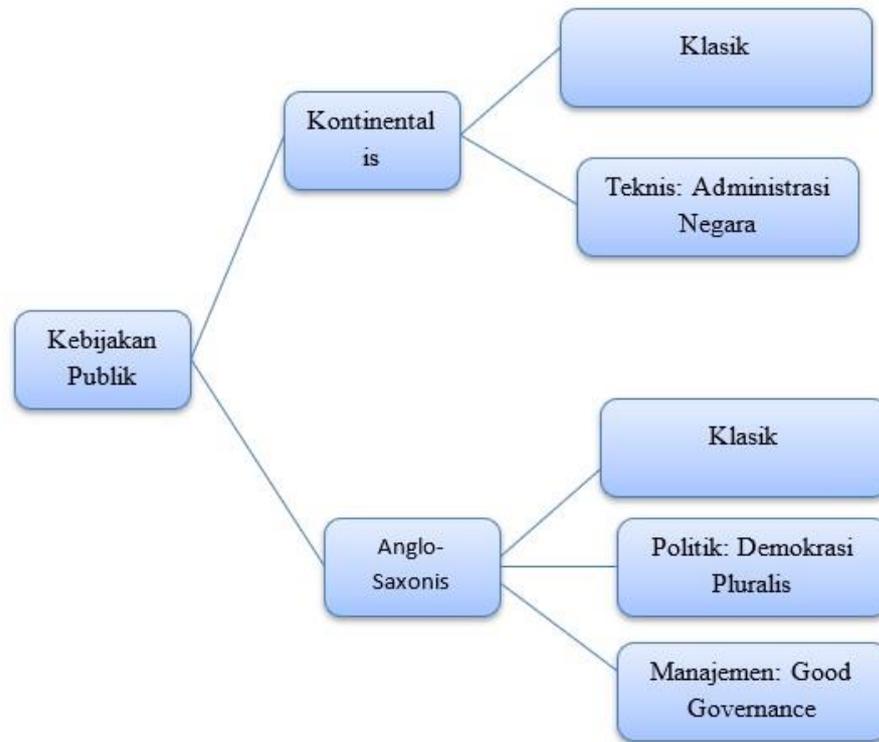
Pada saat ini pemikir-pemikir administrasi publik Eropa, seperti Wolfgang Merkel dan Ramer Pitschas, termasuk di jajaran pemikir yang Eropa-Kontinental sentris. Merkel adalah anggota kelompok peneliti "Transformation" dari The Bertelsmann Stiftung. Ia juga menjadi anggota Wissenschaftlicher Beirat Beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung atau Dewan Penasihat the German Federal Ministry of Economic Cooperation and Development. Pitschas adalah Guru besar Post Graduate School of Administrative Sciences Speyer, Federal Republic of Germany. Ia pernah menjadi dosen tamu pada program magister Administrasi Publik Universitas Gajah Mada dan beberapa kali di undang oleh kementerian Pendayagunaan Paratur Negara.

Kelompok kedua adalah kelompok yang memahami kebijakan publik sebagai sebuah proses politik yang demokratis. Kelompok ini berisi pemikir-pemikir Anglo-Saxonist. Pemahaman awalnya dapat dilacak jauh pada masa raja John menjadi King of England dalam bentuk Magna Carta. Magna Carta merupakan dokumen yang disetempel oleh cap Raja John, raja England pada tanggal 15 Juni 1215 yang berisikan ketentuan bahwa dalam membuat keputusan, raja mendengarkan terlebih dahulu pendapat para bangsawan dan aparat kerajaan tidak diperkenankan bertindak sewenang-wenang terhadap rakyat. Secara khusus, magna carta terdiri dari 63 pasal. Pasal 39 memberikan kepastian dan jaminan hukum bagi seluruh warga. Pasal ini diperkuat dengan pasal 40 yang merupakan pasal dasar bagi hak setiap warga Negara untuk mengakses keadilan tanpa diberi beban biaya yang memberatkan.

Pemahamannya dapat dilacak dari pemikir liberal Inggris John Stuart Mills (1806-1873) yang karyanya menjadi karya klasik tentang liberalism. Gagasan dasarnya ialah di mana setiap manusia memiliki kebebasan dan hak yang sama antara satu sama lainnya. Prinsipnya sebangun dengan egalitarianism yang dikembangkan dalam revolusi Prancis dan dalam gerakan reformasi Martin Luther, konsep egalitarian ini kelak tidak berhenti di tingkat antar individu, tetapi antar individu dan Negara yang aturan bersamanya merupakan proses. Yang pada tempatnya meletakkan setiap individu masyarakat sebagai bagiannya. Pemikiran-pemikiran libertarian menjadi akar pembentukan Negara Amerika Serikat.

System politik Amerika dibentuk di atas asas yang berbeda dengan Eropa Kontinental. Terdiri dari berbagai suku bangsa pendatang. Amerika di bangun di atas batas-batas yang paling ekstrem dalam libertarianisme. Warga Negara di jamin hak nya dan hak tersebut tidak dapat di lepas oleh Negara. Hal ini telah ditetapkan sejak awal kelahiran Amerika dalam deklarasi kemerdekaannya. Perkembangan selanjutnya dapat ditebak, kebijakan publik yang berkembang di Amerika mempunyai pola yang berbeda dengan Eropa kontinental.

Jadi, pada dasarnya terdapat dua pemahaman dalam memandang administrasi publik. Pertama, yang melihat administrasi publik sebagai produk Negara, pemerintah, birokrasi atau administrasi publik. Kedua, yang melihat bahwa kebijakan publik adalah produk pertemuan yang melihat bahwa kepentingan Negara dan rakyat. Keduanya dapat digambarkan sebagai berikut.



Gambar 2.1: Dua Pemahaman Dalam Pandangan Administrasi Publik

Bagaimana dengan Indonesia? Yang pertama kali kita melihat dari sisi pemahaman dasar. Hingga saat ini, jika terdapat amanat membuat kebijakan publik, dua keahlian yang pasti dilibatkan, yaitu:

1. Ahli hukum, terutama hukum tata Negara
2. Ahli menguasai masalah berkaitan, misalnya berkenaan dengan pertanian yang dilibatkan adalah ahli pertanian.

Sangat jarang pembuatan kebijakan publik melibatkan ahli kebijakan publik yang murni, karena tidak sedikit dari mereka yang dianggap ahli kebijakan publik adalah ahli hukum tata Negara atau ahli politik yang dianggap mengerti kebijakan publik dan lebih jarang lagi melibatkan ahli bahasa Indonesia.

Konsekuensi pertama kebijakan publik di Indonesia identik dengan hukum. Jika ada pelatihan berkenaan dengan kebijakan publik termasuk upaya pengembangan kualitas kebijakan baik ditingkat nasional maupun daerah. Agenda yang paling utama adalah melakukan pengembangan kapasitas untuk legal drafting. Dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir pengamatan, agenda legal drafting mencapai 80% atau lebih, sementara agenda untuk membangun kapasitas untuk mengembangkan kebijakan publik yang bukan dalam makna hukum atau legal drafting 20% atau kurang. Konsekuensi kedua, tidak jarang ada kebijakan yang salah secara Bahasa Indonesia. Karena dalam pembuatan kebijakan tidak melibatkan ahli Bahasa Indonesia.

2.6 Administrasi Publik Sebagai Seni dan Ilmu

Administrasi sudah ada sejak lama, seiring dengan berkembangnya peradaban manusia. Jika administrasi dipelajari lebih mendalam maka dalam setiap aspek yang dibutuhkan manusia maka unsur-unsur administrasi selalu ada pada setiap aspeknya. Sehingga administrasi dapat dikatakan selalu ada dalam setiap kegiatan yang dilakukan oleh manusia. Administrasi dapat dimaknai sebagai seni dan ilmu. Yang pertama dikatakan sebagai seni dimana perkembangannya dipengaruhi oleh perkembangan masyarakat dinamis. Sedangkan secara histori dalam perkembangan administrasi sebagai seni juga dipengaruhi oleh perkembangan pengetahuan masyarakat modern mengenai kejadian-kejadian pada masa lalu dimana administrasi memerlukan keterampilan atau cara dalam penerapannya. Administrasi sebagai ilmu merupakan administrasi yang dapat diterapkan dan dimanfaatkan setelah administrasi tersebut diterapkan dengan seni tertentu.

Administrasi publik sebagai seni dan ilmu artinya dapat tergantung dari sudut pandang mana yang digunakan. Apakah administrasi publik sebagai disiplin atau sebuah proses. Rangkaian tindakan yang rasional dan diteruskan sebagai suatu tindakan yang dipertimbangkan secara teliti guna merealisasikan tujuan tertentu merupakan pokok dari administrasi publik. Pengertian tersebut dapat diartikan sebagai administrasi sebagai seni dan ilmu. Keduanya sering berpadu dan sulit untuk dipisahkan karena pada akikatnya keduanya saling terkait dimana administrasi pada hakikatnya studi juga merupakan bentuk tindakan.

Administrasi publik sebagai ilmu dan seni merupakan permasalahan yang sering timbul dalam keilmuan administrasi publik. Hal ini sangatlah wajar dikarenakan administrasi publik merupakan gejala yang sifatnya menyeluruh. Administrasi publik lahir dan berkembang ditengah-tengah manusia hingga saat ini. Apa lagi pada saat zaman modern seperti saat ini, keberadaan administrasi publik memiliki peran yang sangat penting bagi kehidupan manusia saat ini. Dengan adanya sifat administrasi publik yang menyeluruh atau universal inilah yang membuat administrasi disebut sebagai seni. Pendapat yang mengatakan administrasi publik sebagai seni tidaklah salah dan tidak sepenuhnya benar. Pada kenyataannya saat ini administrasi publik juga dikembangkan sebagai ilmu dimana administrasi publik banyak dikaji oleh para ilmuan-ilmuan Indonesia maupun ilmuan di Negara lain. Administrasi publik juga banyak di pelajari pada fakultas-fakultas ilmu sosial dan politik yang ada di Indonesia. Di Indonesia sendiri terdapat lembaga Administrasi Negara (LAN) yang menjadi salah satu lembaga Negara yang nondepartemen. Oleh karenanya administrasi publik dipandang sebagai seni dan ilmu. Dipandang sebagai seni jika administrasi publik jika dilihat dari sudut pandang fungsi-fungsi administrasi publik. Sedangkan jika di pandang sebagai ilmu maka administrasi publik menjadi suatu bidang studi ilmu.

Pendapat (Pfiffner and Robert, 1960) menyampaikan dengan tegas bahwa administrasi publik dikatakan sebagai ilmu dan seni. Hal ini disampaikan ketika Presthus merancang dan melaksanakan kebijakan publik dimana Ia menganggap administrasi publik sebagai seni dan ilmu. Pendapat yang dikemukakan oleh Presthus juga di dukung dengan pendapat yang disampaikan oleh (Dimock, 1964) yang menyatakan bahwa:

“sebagai suatu studi, administrasi publik membahas setiap aspek kegiatan pemerintahan yang dimaksudkan untuk melaksanakan hukum dan memberikan pengaruh pada kebijakan publik sebagai suatu proses. Administrasi publik adalah seluruh langkah-langkah yang diambil dalam penyelesaian pekerjaan dan sebagai suatu bidang kemampuan. Administrasi publik mengorganisasikan dan mengarahkan semua aktivitas yang dikerjakan orang-orang dalam lembaga-lembaga publik”.

Dengan adanya definisi yang disampaikan oleh (Dimock, 1964) tersebut, dapat ditarik sebuah pemahaman jika pada hakikatnya administrasi publik memiliki tiga makna, yaitu sebagai suatu studi yang artinya administrasi publik adalah suatu kegiatan yang memiliki arah ke kualifikasi ilmu. Sebagai satu proses yang dimana administrasi publik merupakan sebuah tahap yang dapat dilakukan melakukan sebuah tugas. Selanjutnya sebagai kemampuan yang dapat menunjukkan bahwa administrasi publik merupakan sebuah profesi yang sangat dibutuhkan pada lingkungan institusi publik. Caiden, mengatakan bahwa kegunaan teori administrasi publik digunakan untuk memberikan pengetahuan yang ditujukan untuk administrator publik guna menghadapi permasalahan yang akan dihadapinya, hal ini termasuk dalam makna ke tiga dalam administrasi publik.

Pendapat dari Dwight Waldo juga sebaiknya kita perhatikan dikarenakan definisi yang disampaikan lebih nyata dan dikaitkan dengan kegiatan serta fungsi yang ada dalam lembaga pemerintahan tingkat daerah hingga tingkat pusat. Waldo menyampaikan bahwa:

“administrasi publik adalah organisasi dan manajemen dari manusia dan benda guna mencapai tujuan pemerintah. Administrasi publik adalah suatu seni dan ilmu tentang manajemen yang dipergunakan untuk mengatur urusan-urusan Negara”.

Dengan adanya unsur organisasi dan manajemen mengenai administrasi publik yang disampaikan oleh Waldo maka dapat dikatakan bahwa administrasi publik adalah birokrasi ataupun sebaliknya. Pendapat tersebut juga sama dengan apa yang disampaikan oleh (Turner and Hulme, 1997) mereka memberikan pandangan jika administrasi dan birokrasi adalah sama. Administrasi privat tidak termasuk dalam administrasi publik dikarenakan letak administrasi publik dan privat berbeda letaknya dalam struktur Negara. Ada tiga ciri administrasi publik menurut Turner dan Hulme, sebagai berikut:

1. Mempunyai kekuatan yang memaksa
2. Memiliki hubungan yang khusus dengan hukum
3. Akuntabilitas publik sebagai tumpuannya

Meskipun banyak Negara yang mencoba menggabungkan sektor privat dengan sektor publik. Namun tidak dapat mengubah bahwa administrasi publik memiliki birokrasi sebagai inti dari administrasi publik yang kuat dan dominan hal ini dikemukakan oleh (Turner and Hulme, 1997).

Administrasi publik merupakan ilmu dan seni. Dikatakan sebagai ilmu karena administrasi publik memiliki teori yang dapat kita pelajari. Jika dikatakan sebagai seni dikarenakan administrasi publik merupakan sebuah keterampilan yang ditempa oleh berbagai pengalaman. Kita kita memiliki pandangan bahwa administrasi publik sebagai suatu disiplin maka dapat dikatakan bahwa administrasi publik sebagai ilmu. Sedangkan jika kita memandang administrasi publik sebagai aktivitas sehari-hari maka dapat dikatakan administrasi publik sebagai seni.

Namun, dalam perkembangannya sekarang administrasi publik lebih dipandang sebagai sebuah profesi. Hal ini dapat dilihat sebagaimana pelaksanaan kerja oleh administrator baik yang bekerja pada lingkungan pemerintah maupun lingkungan swasta. Buku *Reinventing Governance* yang ditulis oleh (Osborn and Gaebler, 1991) yang membuat guncangan di lingkungan administrasi publik di Amerika melihat bahwa administrasi publik lebih mengarah kepada profesi dibandingkan dengan administrasi sebagai seni dan ilmu.

(Gie, 1993) mengatakan bahwa administrasi publik adalah sebuah ilmu dikarenakan memenuhi tiga kriteria sebagai berikut:

1. Administrasi adalah sekelompok pengetahuan yang runtut mengenai sebuah bidang.
2. Administrasi mempunyai banyak konsep yang sudah terbukti kebenarannya.

3. Administrasi memiliki metode untuk mencapai kebenaran berdasar sifat empiris, sistematis, objektif, analitis dan dapat teruji kebenarannya.

2.7 Karakteristik Administrasi Publik

Ciri-ciri yang akan dikemukakan disini bukanlah bermaksud untuk memberikan batas yang sempit dari disiplin administrasi publik. Melainkan untuk lebih mengenalkan agar supaya diperoleh pemahaman yang komprehensif. Dalam Miftah Thoha dikatakan bahwa ciri-ciri yang akan diuraikan ini dapat dapat dipergunakan untuk mengidentifikasi administrasi negara, yaitu:

1. Pelayanan yang diberikan administrasi publik bersifat lebih urgen dibandingkan dengan pelayanan yang diberikan oleh organisasi-organisasi swasta. Urgensi pelayanan ini karena menyangkut kepentingan semua lapisan masyarakat, dan kalau diserahkan atau ditangani oleh organisasi-organisasi lain selain organisasi pemerintah maka akan tidak jalan. contoh, pelayanan keamanan, pertahanan, sampah, serta pelayanan yang menyangkut hajat hidup orang banyak.
2. Pelayanan yang diberikan oleh administrasi publik pada umumnya bersifat monopoli atau semi monopoli. Dalam hal ini bentuk pelayanan yang diberikan tidak bisa dibagi kepada organisasi-organisasi lainnya, contoh: pelayanan pos dan telegram, keamanan, pertahanan dan kehakiman. Adapun semi monopoli, contohnya, pendidikan, kesehatan, perhubungan.
3. Dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat umum, administrasi publik dan administratornya relatif berdasarkan undang-undang dan peraturan. Ciri ini memberikan warna legalistis dari administrasi negara. Sehingga dengan demikian perubahan atau perluasan pelayanan kepada masyarakat, ada umumnya sulit atau lambat menyesuaikan diri pada tuntutan-tuntutan masyarakat. Lain halnya dengan organisasi swasta yang dengan mudah dan cepat dapat menyesuaikan diri apabila ada kritik dan saran dari pelanggan.
4. Administrasi publik dalam memberikan pelayanan tidak dikendalikan oleh harga pasar. Oleh karena itu permintaan pelayanan oleh masyarakat kepada administrasi publik tidak didasarkan akan perhitungan laba-rugi, melainkan ditentukan oleh rasa pengabdian kepada masyarakat umum. Lain halnya dengan administrasi negara, administrasi niaga ditentukan oleh harga pasar sehingga dalam memberikan pelayanan pelanggan sangat mempertimbangkan untung-rugi.
5. Usaha-usaha yang dilakukan administrasi publik terutama dalam negara demokrasi, dilakukan sangat tergantung pada penilaian mata rakyat banyak. Karena itulah pelayanan yang diberikan oleh administrasi publik hendaknya adil dan tidak memihak, proporsional, bersih dan mementingkan kepentingan orang banyak dibandingkan kepentingan pribadi.

Ciri-ciri yang spesifik lain dari administrasi negara juga diungkapkan oleh GERALD E. CAIDEN, bahwa ada tujuh ciri khusus yang dimiliki oleh administrasi negara yaitu:

1. Kehadiran administrasi negara sulit dihindari

Organisasi-organisasi lainnya dapat dibuat dan hancur setiap waktu. Tetapi administrasi publik tidak. Kehadiran atau eksistensi administrasi publik lekat dengan eksistensi negara. Selama negara masih ada, maka administrasi negarapun tetap ada. Apapun yang terjadi, keinginan dan kepentingan masyarakat harus dilayani. Penyelenggaraan administrasi publik adalah penting untuk kehidupan masyarakat. Mereka yang bekerja dalam administrasi publik mempunyai kewajiban seumur hidup untuk menyelesaikan tugas-tugasnya demi kepentingan publik. Sekiranya kegiatan-kegiatan yang bersifat publik yang dilaksanakan oleh administrasi publik berhenti, akan berhenti pulalah gerak kehidupan sosial.

2. Administrasi publik mengharuskan kepatuhan.

Dibandingkan dengan organisasi-organisasi lainnya, administrasi publik adalah satu-satunya yang memiliki monopoli kekuasaan pemaksa. Bagi organisasi lain, untuk menegakkan legalitasnya, mereka harus menggunakan mekanisme administrasi publik, yang berupa antara lain lembaga-lembaga peradilan, sistem kepolisian, penjara. Lembaga-lembaga tersebut mempunyai kekuasaan pemaksa, karenanya administrasi publik tidak bersifat memaksa jika warganya mematuhi ketentuan-ketentuan yang berlaku.

3. Administrasi publik Mempunyai Periorotas.

Hal-hal yang dilakukan administrasi publik adalah sangat beraneka ragam. Berbagai kepentingan publik harus segera dilayani, mulai dari sampah sampai pada pembangunan sumber daya manusia dan pembangunan daerah, mulai dari perencanaan, penyusunan strategi sampai dengan implementasinya merupakan rangkupan tugas administrasi negara, dan itu semua tidak dapat dilakukan secara serentak dan bersamaan. Oleh karena itu tugas-tugas administrasi publik dijalankan berdasarkan skala prioritas sesuai dengan kebutuhan dan tingkat urgensi dari permasalahan yang dihadapi.

4. Administrasi Publik Mempunyai Kekecualian

Dalam memberikan pelayanan administrasi publik tidak mengenal dan memperhitungkan keuntungan dan kerugian. Keuntungan dan kerugian adalah hal yang biasa karena yang terpenting bagaimana kegiatan yang dilakukan administrasi negara memberi manfaat yang sebesar-besarnya pada masyarakat sebagai bentuk pelayanan publik. Kekecualian yang lain dari administrasi publik adalah lingkup kegiatannya sangat luas dan sangat sulit untuk diukur., tidak ada organisasi lain yang dapat menandingi besarnya organisasi administrasi negara dan tidak ada kegiatan administrasi lain sebesar kegiatan administrasi negara.

5. Pimpinan Atasnya (top management) bersifat Politis.

Administrasi publik dipimpin oleh pejabat-pejabat politik. Hal ini berarti bahwa pimpinan tertinggi dari administrasi negara dijabat oleh pejabat yang dipilih dan diangkat berdasarkan ketentuan-ketentuan yang berlaku. Contoh pejabat-pejabat politik, presiden, menteri, Gubernur, bupati, dan juga sampai kepala desa. Pejabat-pejabat ini bisa diganti dalam kurun waktu tertentu, apabila masa jabatannya berakhir dan tidak terpilih atau diangkat lagi.

6. Administrasi Publik Sangat Sulit Diukur.

Apakah yang diselenggarakan sudah tepat? Apakah pelayanan yang diberikan telah memuaskan? Pertanyaan-pertanyaan tersebut sulit untuk dijawab dan dengan ukuran yang tepat, karena tujuan pelayanan yang diberikan tidak saja memuaskan tapi juga ada unsur keadilan, kemakmuran, persamaan hak, kemerdekaan, dsb. Pada akhirnya sangat setuju jika tingkat ketepatan dan kepuasan adalah soal yang bersifat subyektif dan tergantung pada saat orang sedang membutuhkan, terlebih dalam ranah administrasi negara yang sarat dengan kepentingan politik.

7. Banyak Harapan Yang Diletakkan Pada Administrasi Publik.

Sekalipun di atas dikatakan bahwa tidak ada ukuran yang pasti dalam menilai penampilan administrasi publik, dan tidak mampunya administrasi publik untuk memuaskan semua pihak, namun publik tetap menaruh harapan yang besar pada administrasi publik, pejabat publik dipandang sebagai pengawal kepentingan umum. Dalam rasa ketidaksenangannya, mereka berharap bahwa setiap warga masyarakat akan diperlakukan secara umum, jujur, dan konsisten. Hukum seharusnya diterapkan secara adil dan tidak memihak. Namun karena administrasi publik mempunyai kemampuan, keahlian, dana, dan sumber-sumber lain yang

terbatas, harapan-harapan dari masyarakat terkadang sulit dipenuhi oleh aparat administrasi publik.

2.8 Soal Latihan

1. Jelaskan apa yang anda ketahui tentang pengertian publik?
2. Apa pendapat anda mengenai pengertian administrasi publik?
3. Menurut anda apa pentingnya mempelajari administrasi publik? Berikan alasan anda!
4. Jelaskan apa yang anda pahami mengenai perkembangan administrasi publik?
5. Sebut dan jelaskan aliran yang mewarnai administrasi publik!
6. Menurut pendapat anda administrasi publik dikatakan sebagai ilmu atau seni? Berikan alasan anda!
7. Sebutkan apa saja karakteristik dalam administrasi publik!

Bab 3

Paradigma Administrasi Publik

3.1 Paradigma Administrasi Publik Dari Berbagai Sudut Pandang

Administrasi publik merupakan kombinasi yang snaat beragam serta tidak berpola antara teori dan pelaksanaan. Administrasi publik dimaksudkan untuk lebih memahami hubungan antara pemerintah dengan masyarakat serta meningkatkan responsibilitas kebijakan Negara terhadap berbagai kebutuhan sosia; dan juga melembagakan praktek-praktek manajerial agar terbiasa lebih efektif dan efisien. Sebagaimana yang disampaikan oleh (Bailey., 1969). Administrasi Publik seharusnya menyangkut perkembangan empat macam teori sebagai berikut:

1. Teori diskriptif atau diskripsi struktur bertingkat dan berbagai hubungan dengan lingkungan kerjanya.
2. Teori normative atau nilai-nilai yang menjadi tujuan bidang ini, alternative keputusan yang seharusnya diambil oleh penyelenggara administrasi publik dan apa yang seharusnya dikaji dan dianjurkan kepada para pelaksana kebijakan.
3. teori asumtif pemahaman yang benar terhadap realitas seseorang administrator, suatu teori yang tidak mengambil asumsi model baik atau buruknya birokrat.
4. Teori instrumen atau peningkatan teknik-eknik manajerial dalam rangka efisiensi dari efektivitas pencapaian tujuan Negara.

Keempat teori diatas secara bersama-sama membentuk tiga pilar administrasi publik: perilaku organisasi dan perilaku orang dalam organisasi kemasyarakatan. Teknologi manajemen: kepentingan umum dalam hubungan dengan pilihan etika seseorang individu dan berbagai masalah kemasyarakatan.

Paradigma merupakan alur pemikiran/pandangan yang mendasar dari suatu ilmu tentang apa yang menjadi pokok persoalan yang semestinya dipelajari oleh suatu cabang ilmu pengetahuan. Menurut pendapat Inu Kencana paradigma adalah pola pikir seseorang yang tidak terlepas dari sifat ilmu pengetahuan yang sifatnya tidak relatif. Namun, dalam kurun waktu tertentu dapat berubah dan diterima secara universal. Administrasi publik sebagai ilmu sosial yang seiring berkembangnya waktu terus menerus berkembang. Perkembangan tersebut dapat kita lihat dari teori dan paradigma yang digunakan. Baik dalam model pemikiran, analisa, arah pemikiran, serta metode yang digunakan.

Thoman S. Kuhn berpendapat bahwa paradigma adalah sudut pandang nilai, metode, prinsip dasar atau cara pemecahan suatu masalah yang dianut oleh masyarakat ilmiah pada waktu tertentu. Menurut Nicholas Henry, paradigma administrasi publik sangat berguna karena dengan demikian seseorang mengetahui tempat di mana bidang administrasi publik dipahami. Administrasi publik telah dipelajari dan dikembangkan sebagai kajian akademis melalui lima paradigma yang saling tumpang tindih, dimana masing-masing paradigma memiliki karakteristik tertentu sesuai dengan lokus dan fokusnya. Lokus adalah tempat di mana lapangan berada. Lokus administrasi publik biasanya ada pada birokrasi pemerintahan. Sedangkan fokus adalah kehususan dari bidang ini. Fokus dari administrasi public telah mengalami perubahan seiring berkembangnya paradigma administrasi publik. Berikut merupakan lima paradigma menurut Nicholas Henry.

3.1.1 Paradigma I (Dikotomi Politik/Administrasi 1900-1926)

Pada paradigma I ditandai dengan dipublikasikannya buku karangan (Frank J. Goodnow, 1900). Dalam buku tersebut Goodnow mengemukakan pendapat bahwa “pemerintah” memiliki dua fungsi yang berbeda. Menurutnya, politik dapat berhubungan dengan kebijakan atau berhubungan dengan berbagai permasalahan kebijakan Negara. Sedangkan administrasi ada kaitannya dengan pelaksanaan kebijakan tersebut. Adanya hal tersebut maka yang dasar perbedaan adalah pemisahan kekuasaan. Kemampuan interpretasi Peradilan dibantu oleh badan legislatif dalam menyatakan/melaksanakan tujuan negara serta membuat kebijakan. Sedangkan lembaga eksekutif sebagai pelaksana kebijakan tersebut secara politis dan tidak memihak kelompok tertentu.

Pada paradigma I ini menekankan pada tempat (lokus) dimana seharusnya administrasi publik berada. Ditegaskan oleh Goodnow mengungkapkan bahwa administrasi publik harus memfokuskan pada birokrasi pemerintahan. Sedangkan lembaga legislatif dan yudikatif memiliki kekuatan “administrasi”. Dimana kedua lembaga tersebut memiliki fungsi serta tanggung jawab utama pada penetapan pelaksanaan tujuan Negara. Legitimasi konseptual dari bahasan lokus ini menjadi masalah bagi akademisi dan praktisi dan dikenal sebagai dikotomi politik/administratif.

Kalimat ini dapat mewakili gambaran pembeda antara politik dan administrasi ialah “tidak ada cara untuk anggota partai untuk membangun jalan”. Penyebab hal tersebut adalah terdapat sebuah cara yang sah untuk mengembangkannya yaitu melalui pengaturan rencana yang dilakukan secara administratif. Administrasi publik tengah mendapatkan perhatian serius dari para sarjana sebagai bentuk akibat dari “gerakan pegawai negeri” yang tengah terjadi di Amerika Serikat pada awal abad tersebut. Ilmu politik digunakan sebagai latihan bagi masyarakat sebagai latihan guna menjadi warga Negara yang professional, untuk memberikan pelatihan untuk tenaga ahli dan menyiapkan tenaga khusus untuk jabatan-jabatan tertentu pada pemerintahan di Amerika Serikat. Dengan adanya hal tersebut maka dengan jelas dapat dikatakan bahwa ilmu administrasi publik merupakan bagian dari ilmu politik. Di tahun 1912, Asosiasi Ilmu Politik Amerika membahwahi sebuah komite yang melatih pegawai pemerintah di Amerika Serikat. Serta pada 1914, melakukan usulan untuk membentuk “sekolah keahlian” guna memberikan pendidikan bagi pegawai administrasi negara serta diperlukan tingkatan-tingkatan teknis guna memenuhi kebutuhan pengetahuan pegawai administrasi Negara tersebut. Komite tersebut mendirikan suatu pusat lembaga yang diperuntukkan guna pengembangan latihan untuk pegawai pemerintah di Amerika Serikat pada 1914. Pada tahun 1920-an administrasi publik telah mendapatkan pengakuan akademis. Hal tersebut dapat dilihat dari diterbitkannya buku Lonard D. White berjudul *Introduction to the Study of Public Administration* pada tahun 1926. Dimana buku tersebut menjadi buku pelajaran pertama yang membahas keseluruhan mengenai administrasi publik. Dalam buku ini juga menunjukkan ciri pokok kemajuan administrasi publik di Amerika serta dalam karakter pokok Hal ini mencerminkan kepercayaan publik terhadap bidang politik yang tidak menyatu dalam organisasi, para eksekutif dapat berubah menjadi bidangnya sendiri, organisasi negara dapat berubah menjadi kontrol bebas yang berharga. Pada periode ini misi implementasi kebijakan adalah ekonomi dan produktivitas.

Paradigma I ini memberikan hasil dimana pemikiran dikotomi politik/administrasi menjadi kuat, hal tersebut diperkuat dengan dihubungkannya dikotomi dengan fakta yang saling berhubungan. Adanya hal tersebut maka memberikan pengaruh terhadap warna dan legitimasi keilmiahan dan kefaktualan administrasi publik yang disebabkan para ahli administrasi publik yang meneliti dengan cermat pada bidang ini. Sedangkan pada bidang pembuatan kebijakan

publik merupakan ranah kajian dari para ahli ilmu politik. Kedua gambaran diatas antara ahli bidang administrasi publik dan ahli politik pada dewasa ini dapat kita lihat pada universitas-universitas dimana para ahli ilmu administrasi memberikan perkuliahan mengenai teori organisasi dan anggaran belanja serta kepegawaian. Sedangkan ahli ilmu politik memberikan materi mengenai pemerintahan, perilaku lembaga yudikatif, lembaga kepresidenan, politik Negara dan politik lokal serta proses legislatif.

Pada intinya paradigma I ini terjadi pemisahan fungsi antara fungsi politik dan fungsi administrasi. Dimana fungsi politik bertindak sebagai perumus kebijakan serta menjadi pengekspresi kehendak Negara yang di pegang oleh lembaga legislatif dan yudikatif. Sedangkan fungsi administratif yaitu sebagai pelaksana dimana dalam fungsi ini yang menjadi pemegangnya adalah lembaga eksekutif. Pada paradigma I ini lebih menekankan kepada lokus yaitu pada birokrasi pemerintahan sementara fokusnya belum begitu tampak.

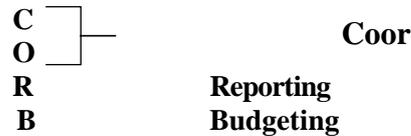
3.1.2. Paradigma II (Prinsip-prinsip Administrasi Negara 1927-1937)

Di tahun 1927 W.F. Willoughby mempublikasikan bukunya yang berjudul *Principles of Public Administration* yang merupakan buku ke dua yang diakui dalam bidang administrasi publik pada saat itu. Pada buku ini menunjukkan adanya kepercayaan baru terhadap administrasi publik yaitu dimana memang terdapat prinsip-prinsip administrasi yang mana prinsip tersebut dapat ditemukan. Para pegawai administrasi akan memperoleh keahlian dalam bidang administrasi dengan cara mereka menerapkan prinsip-prinsip administrasi yang sudah ada tersebut. Selama fase inilah administrasi public mendapatkan kejayaannya. Dimana pada tahun 1930-an dan awal 1940-an para kalangan industri dan kalangan pemerintah dapat menerima dengan baik kehadiran para ahli administrasi publik. Adanya hal tersebut maka fokus dari bidang ini adalah keahlian dalam bentuk prinsip-prinsip administrasi yang menjadi bertambah luas. Sedangkan lokus pada administrasi publik berlaku dimanapun dikarenakan prinsip merupakan prinsip sedangkan administrasi adalah etapp administrasi.

Dengan adanya prinsip-prinsip administrasi yang memang ada dan berlaku dimanapun dengan batasan prinsip-prinsip kerja dalam berbagai suasana baik suasana administrasi yang tidak memandang budaya, fungsi, lingkungan ataupun misi maka prinsip-prinsip administrasi tersebut dapat diterapkan dimanapun akan dapat berhasil. Bahkan lebih dari hal itu, melihat administrasi telah emmberikan sumbangsih yang cukup besar terhadap perumusan prinsip-prinsip administrasi maka Spesialis implementasi kebijakan akan memimpin skolastik dalam menerapkan standar manajemen kebijakan pada kenyataan saat ini seperti asosiasi dan masyarakat.

Adapun beberapa karya buku yang berhubungan dengan tahap ini yaitu buku karya Mary Parker Follett yang berjudul *Creative Experience* (1924), Henri Fayol dengan judul *Industrial and General Management* (1930), serta karya James D. Mooney dan Alan C.Reiley berjudul *Principles of Organization* (1939) yang masing-masing pada buku tersebut menyampaikan jumlah prinsip-prinsip administrasi yang berbeda-beda jumlahnya. Bagi Gulick dan Urwick prinsip-prinsip administrasi merupakan hal yang penting. Sedang dimana prinsip tersebut diterapkan tidaklah penting. Terus terang, fokus lebih penting dari pada lokus. Gulick dan Urwick berpendapat bahwa ada tujuh prinsip-prinsip administrasi yaitu POSDCORB yang merupakan kepanjangan dari sebagai berikut:

P	Planning
O	Organizing
S	Staffing
D	Directing



Pada paradigma II prinsip-prinsip administrasi negara ini yaitu lebih menekankan pada fokus administrasi publik yang dikenal dengan POSDCORB (Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting serta Budgeting). Namun lokusnya bersifat ubikitos (ada dimana-mana) bias di organisasi bisnis atau organisasi pemerintah.

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

Kritik-kritik dan perhatian dari konseptual yang mengalir maka administrasi publik kembali menoleh kebelakang dengan serta merta ke dalam induk disiplin ilmu politik. Hasil dari hal tersebut yaitu dengan diperbaharunya kembali lokus dari administrasi publik yaitu birokrasi pemerintah. Namun dengan adanya pembaharuan tersebut maka fokus dari administrasi publik menjadi hilang. Pada paradigma ke-III ini merupakan sebagian usaha untuk menganalisa antara hubungan administrasi publik dengan ilmu politik. Namun, hal ini memiliki konsekuensi terhadap kedua bidang ini yaitu mendefinisikan fokus dari keduanya. Pada tahun 1950-an banyak tulisan pada bidang administrasi yang menekankan kepada keahlian utama yang penting dalam bidang ilmu administrasi publik namun berkesan ilmu administrasi publik hampir sama dengan ilmu politik. Jadi Administrasi Publik sebagai bidang studi yang dikenal mulai berkurang secara berliku

Pada tahun 1962-an administrasi publik sudah tidak lagi termasuk dalam sub bidang ilmu politik yang dilaporkan oleh komite ilmu politik yang bertindak sebagai disiplin asosiasi ilmu politik Amerika. Pada tahun 1964 pada survey yang dilakukan para ilmuan Masalah legislasi menunjukkan adanya perbedaan kepentingan dalam administrasi publik sebagai suatu aturan. Administrasi publik tidak muncul pada pertemuan tahunan yang diadakan oleh afiliasi politik Amerika. Pada periode ini memunculkan dua perkembangan yang dapat dikatakan cukup mencerminkan perbedaan antara administrasi publik dan ilmu politik yang berangsur-angsur mulai merengang.

Pada tahun 1930 merupakan tahun permulaan perkembangan metode kasus yang di prakarsai oleh Lembaga Penelitian Ilmu Sosial pada khususnya di bidang Administrasi Publik. Masalah-masalah manajerial merupakan salah satu permasalahan yang ditemukan pada ilmu administrasi publik. Masalah yang muncul ini kemudian menjadi awal mula munculnya proran kasus antar Universitas pada tahun 1951 hingga sekarang menerbitkan studi-studi kasus administrasi publik. Keistimewaan yang dimiliki oleh administrasi publik yaitu perkembangannya dalam studi kasus, dimana dalam setiap studi kasus dapat menjadi simulasi penyelesaian pada setiap permasalahan yang ada dan diterapkan kepada lingkungan administrasi yang nyata. Waldo meyakini bahwa perkembangan administrasi publik pada tahun 1940-an hingga 1950-an dapat mencerminkan tanggapan para ahli mengenai perubahan perilaku pada ilmu-ilmu sosial. Di satu sisi, pada bidang administrasi publik menggunakan metode studi kasus sebagai instrument menjadi bentuk empiris dan behavioral. Dengan adanya kondisi tersebut maka administrasi publik membentuk jalan untuk mengkaitkan kembali antara ilmu administrasi publik dengan ilmu politik.

Pada intinya dalam paradigma ke-III ini timbul kritik-kritik tajam terhadap administrasi publik, seperti yang dilontarkan oleh Herbert Simon, kritik pertama menyangkut pandangan bahwa politik-administrasi dapat dipisahkan, kritik ke dua mengenai prinsip-prinsip administrasi bersifat universal dan tidak konsisten. Kedua kritik tersebut itulah yang menyebabkan

administrasi publik mundur ke dalam pelukan induknya yaitu ilmu politik. Pengaruh dari gerakan mundur ini berupa pembaharuan definisi mengenai lokus yaitu birokrasi pemerintahan, dan melepaskan hal-hal yang berkaitan dengan fokus.

Pereode ketiga ini dapat dipandang sebagai suatu usaha untuk meninjau kembali segala jalinan konseptual antara administrasi publik dan politik. Tetapi konsekuensi dari usaha ini hanya menciptakan lorong study, yang akhirnya dalam pengertian fokus analitis, yang mengarah pada ketrampilan belaka. Karena itu tidak mengherankan jika tulisan-tulisan mengenai administrasi publik pada kurun 1950-an hanya berbicara tentang penekanan dan penonjolan satu wilayah kepentingan, dan bahkan sinonim dengan ilmu politik. Pereode ini ditandai dengan penekanan locus yaitu birokrasi pemerintahan dan tulisan-tulisan yang ada berusaha hanya mengkaitkan administrasi publik dengan ilmu politik.

3.1.4 Paradigma IV (Administrasi Negara Sebagai Ilmu Administrasi 1956 -1970)

Pada paradigma III dan paradigma IV muncul pada waktu yang bersamaan. Namun, paradigma IV ini muncul sebagai tanggapan terhadap pandangan dunia ketiga. Dimana dalam pandangan dunia ketiga, meskipun manajemen kebijakan telah kembali ke disiplin induknya, khususnya teori politik, administrasi publik dipandang sebagai pelopor dalam berbagai bidang teori politik. Dengan tujuan agar beberapa tokoh administrasi publik mulai mencari opsi lain yang berbeda. Istilah ilmu manajerial di sini dicirikan sebagai semua penyelidikan dalam hipotesis hierarkis dan ilmu eksekutif, dengan tujuan dan motivasi di balik perluasan kecakapan dan kecukupan proyek secara lebih tegas. Di sini fokus adalah prioritas yang lebih tinggi daripada lokus. Tokoh-tokoh populer pada periode ini adalah Keith M. Anderson, James G. Walk, dan James G. Machh Herbert Simon, Richard Cyert, James D. Thompson, dll.

Hipotesis hierarkis memanfaatkan bantuan ilmu otak sosial, organisasi bisnis, administrasi publik dan ilmu sosial. Memeriksa dan mencoba memahami perilaku otoritas saat dewan memberikan bantuan untuk pengukuran, PC, penyelidikan sistem, masalah keuangan, dll. Seperti dalam pandangan dunia berikutnya. Ilmu administrasi di tambahkan pada organisasi dan organisasi tetap organisasi di mana pun ia berada seperti standarnya

Pada tahun 1960-an munculah pengembangan organisasi sebagian dari ilmu administrasi. Ini segera menarik perhatian para peneliti administrasi publik. Namun, pada saat itu muncul masalah yang terkait dengan masalah pemisahan antara “publik administration” dan “privat administration”. Disamping itu pengertian publik dan publik administration pun menjadi suatu perdebatan. Dengan adanya isu ini, worldview IV masih belum siap untuk menangani isu tersebut “locus” administrasi publik. Dengan cara ini, administrasi publik sebenarnya perlu melacak pandangan dunia lain, yang dapat menggabungkan kepentingan lokus dan fokus.

3.1.5 Paradigma V (Administrasi Negara Sebagai Administrasi Negara 1970 ...?)

Sampai pada paradigma ke 5 ini, belum ada kesepakatan mengenai fokus dan lokus administrasi publik, namun Herbert Simon menyatakan tentang perlunya dua aspek penting yang perlu dikembangkan dalam disiplin ilmu administrasi publik, kedua aspek tersebut adalah:

1. Administrasi publik lebih memusatkan pada pengembangan satu ilmu murni administrasi publik.
2. Hampiri sebagian besar administrasi publik memusatkan diri pada penentuan kebijakan publik.

Aspek pertama terlihat pada pengembangan dalam teori-teori organisasi selama 20 tahun terakhir ini, di mana teori-teori tentang organisasi tersebut lebih mementingkan pada bagaimana dan mengapa organisasi bekerja, bagaimana dan mengapa anggota organisasi bertindak, bagaimana dan mengapa keputusan dibuat dari pada bagaimana hal-hal tersebut

seharusnya terjadi. Disamping itu terlihat adanya kemajuan-kemajuan yang dicapai oleh para teknik manajemen dalam menggambarkan apa yang telah diperoleh baik dari pengetahuan teoritik maupun analisis organisasi. Sedangkan aspek ke dua dapat dilihat pada kemajuan yang dicapai dalam merencanakan lokus administrasi yang sifatnya relevan untuk administrasi negara mengenai rumusan kepentingan publik, urusan publik, serta kebijakan publik yang seharusnya dipakai dan dijadikan pegangan bagi para praktisi (administrator).

Pada fase ini fokus administrasi publik dalam bentuk “ilmu administrasi publik yang murni” ternyata belum ditemukan. Tetapi pengembangan teori organisasi sudah mantap dan ditambahkan lagi dengan adanya perkembangan baru dalam bentuk teknik-teknik terapan dalam ilmu manajemen.

Berbeda dengan (Henry, 1995) memberikan pendapatnya tentang paradigma administrasi publik, dengan membagi menjadi enam fase, yaitu:

1. Paradigma 1: Birokrasi Klasik

Fokus pengamatan paradigma ini adalah struktur organisasi dan fungsi prinsip-prinsip manajemen, sedangkan lokusnya adalah berbagai jenis organisasi baik pemerintah maupun bisnis. Nilai pokok yang ingin diwujudkan adalah efisiensi dan efektifitas, ekonomi dan rasionalitas. pelopor utama paradigma ini antara lain adalah, Weber (bureaucracy, 1922), (Wilson., 1887) *The Study of Public Administration*, Taylor (scientific Management, 1913), Gullick dan Urwick (*Paper on the Science of Administration*, 1937).

2. Paradigma 2: Birokrasi Neo-Klasik

Nilai dari paradigma Birokrasi Neo-Klasik hampir sama dengan Birokrasi Klasik. Namun hanya saja fokus dan lokusnya yang berbeda.. fokus dari paradigma kedua ini yaitu proses pengambilan sebuah keputusan yang diambil birokrasi pemerintahan dengan memberikan perhatian khusus kepada penerapan ilmu perilaku, ilmu manajemen, analisa sistem, dan penelitian operasinya. Sedangkan lokusnya yaitu keputusan yang dihasilkan. Tokoh-tokoh yang dapat tergolong dalam paradigma ini yaitu Herbert Simon, William Gore, Richard Cuert dan James March.

3. Paradigma 3: Kelembagaan

Pandangan dunia ini berpusat pada pemahaman tentang pelaksanaan pemerintahan yang dipandang sebagai suatu asosiasi yang rumit. Masalah kemahiran, kecukupan dan efisiensi hierarkis kurang mendapat perhatian. Salah satu praktik administrasi yang dikomunikasikan dalam pandangan dunia ini adalah siklus dinamis yang stabil dan berkesinambungan yang dipandang sebagai cara terbaik untuk mengkonsolidasikan kemampuan dan bakat regulasi dengan kecenderungan strategi dan kecenderungan potensial yang berbeda dari otoritas politik. Tokoh yang dapat diingat untuk pandangan dunia ini adalah Charles Linblom, J. Thomson, Michael Crozier, Anthony Dows, Fredrick Mosher, dan Amitai Etzioni.

4. Paradigma 4: Hubungan Antar Manusia

Paradigma ini memfokuskan pada dimensi-dimensi hubungan manusia dan sudut pandang mental sosial dalam setiap jenis asosiasi dan administrasi. Sedangkan kualitas fundamental adalah dukungan dalam dinamis, minimalisasi kontras dalam status dan koneksi relasional, penerimaan, realisasi diri, dan peningkatan pemenuhan. Menurut Mustopadidjaja, akhir-akhir ini juga ada pandangan dunia pembelajaran yang dapat diingat untuk pertemuan ini dan disusun untuk memperluas batas orang dan perusahaan. Tokoh-tokoh dalam pandangan dunia ini adalah Rennis Likert, Daniel Katz dan Robert Kahn, Warren Bennis dan Eugene McGregor.

5. Paradigma 5: Pilihan Publik

Pada paradigma pilihan publik memberikan pernyataan bahwa administrasi publik tidak terlepas dari politik. Sedangkajn lokus dari paradigma ini yaitu pilihan-pilihan publik dalam pelayanan barang dan jasa yang harus diberikan oleh berbagai bentuk dan jenis organisasi. “bentuk ekonomi politik modern” Fredrickson mengatakan “ didasarkan pada pilihan pendekatan antara ekonomi pasar bebas dan pilihan publik”. Tokoh-tokoh yang dapat tergolong dalam paradigma ini yaitu Vincent Ostrom, James Buchanan, Michel Olson, dan George Tullock.

6. Paradigma 6: Administrasi Publik Baru

Paradigma ini Fredrickson berupaya untuk mengorientasikan, mendisain, terlebih lagi, memberdayakan asosiasi untuk mengejar pengakuan kualitas manusia yang paling ekstrim melalui peningkatan kerangka kerja yang terdesentralisasi dan pengaturan asosiasi yang responsif dan partisipatif. Selanjutnya, dapat menawarkan jenis bantuan yang penting. Kualitas implementasi kebijakan baru seperti yang ditunjukkan oleh Fredrickson adalah bahwa ia menolak pemikiran bahwa spekulasi peraturan dan para ahli tidak memihak atau bebas harga diri, sedangkan kualitas yang dianut dalam model ideal yang berbeda relevan meskipun faktanya kadang-kadang meniadakan satu lain.

3.2 Perkembangan dan Pergeseran Paradigma Administrasi Publik

Administrasi publik sebagai studi multidisiplin sedang dalam kondisi kemajuan. Ilmu ini secara konsisten selama waktu yang dihabiskan perbaikan yang tidak berjalan satu arah saja, tetapi dalam bantalan yang berbeda. Perubahan yang terjadi sejak pertengahan 1990-an telah menempatkan tatanan implementasi kebijakan dalam siklus kemajuan yang unik. Bahkan (Waldo, 1968) melihat bahwa progresi yang terjadi pada saat itu benar-benar mencerminkan kedaruratan kepribadian dalam penyusunan tatanan yang logis, termasuk studi implementasi kebijakan. Menurut (Altenberd, 1966) Waldo juga memberi tanda bahwa pertempuran implementasi kebijakan untuk memperoleh pengakuan dan keaslian sebagai keahlian, ilmu, dan panggilan telah menonjol sejak diperkenalkannya kontrol ini.

Akhir-akhir ini, perjuangan untuk menunjukkan keunikan dan keabsahan administrasi publik telah berlangsung, bahkan beberapa kalangan akademisi mengatakan semakin meningkat. Sejak awal, penyelidikan administrasi publik yang menyoroti lokus dan batasan dalam keadaan berkelanjutan secara konsisten mengundang banyak diskusi. Berbicara tentang pentingnya "publik" dalam "organisasi" dan penggabungan dua perkembangan ke dalam struktur pemeriksaan logis secara konsisten memberikan harapan dan masalah (Eran., 2002).

Di Indonesia, dilihat dari segi keilmuan, tampaknya kajian administrasi publik masih banyak menduplikasi kemajuan yang terjadi di negara-negara maju. Kemudian, sesuai dengan program pelaksanaan kewenangan publik dan perubahan organisasi pemerintahan, telah ada kemajuan dan kemajuan sejak Bung Karno dan Suharto. Mengenai sekarang, tampaknya masih dalam kondisi perubahan, namun tidak menunjukkan arah yang jelas di mana perubahan manajerial akan dikoordinasikan. Berikutnya adalah perubahan pandangan dalam pengelolaan kebijakan di Indonesia.

3.2.1 Old Public Administration (OPA)

Manajemen kebijakan sebagaimana dikemukakan oleh Woodroe Wilson (1887/1987) mantan Presiden AS dan Profesor teori politik di Universitas Princeton AS “melaksanakan konstitusi itu lebih sulit ketimbang membuatnya”. Selain itu, ia juga mengatakan bahwa bidang

administrasi sama dengan bidang bisnis. Oleh karena itu, Wilson menyarankan agar pemerintah memiliki struktur yang mengikuti model bisnis, yaitu memiliki otoritas eksekutif, kontrol. Sangat penting untuk memiliki struktur organisasi yang hierarkis dan upaya untuk melaksanakan kegiatan untuk mewujudkan tujuan tersebut dilakukan secara efisien. Konsep ini dikenal sebagai “the Old of Public Administration”. Tanggung jawabnya adalah melakukan pendekatan dan menawarkan jenis bantuan. Tugas semacam ini dilakukan secara nonpartisan, ahli dan lurus menuju tujuan yang telah ditetapkan. Upaya tersebut tidak lepas dari pengawasan yang dilakukan oleh otoritas politik, dengan tujuan agar mereka tidak menyimpang dari strategi politik yang mereka buat. Wilson juga mengingatkan bahwa konvergensi eksekusi strategi sebagai area implementasi kebijakan memiliki ancaman, khususnya peluang interseksi politik, terutama pejabat pemerintah yang merosot. (corrupt politicians) yang berpengaruh negatif terhadap administrator dalam melaksanakan kebijakan dengan efisien. Kata-kata Wilson yang terkenal adalah :”Adminitrstion lies outside the proper sphere of politics. Administration questions are not political questions. Although politics sets the tasks for administration, it should not be suffered to manipulate its offces”. (Wilson., 1887)

Ada dua subjek kunci untuk memahami implementasi kebijakan seperti yang telah ditetapkan oleh Woodrow Wilson dalam kerangka di atas. Pertama, ada perbedaan yang wajar antara isu dan organisasi pemerintahan. Hal yang penting diidentifikasi dengan tanggung jawab yang harus dilakukan oleh otoritas yang dipilih dan kemampuan direktur yang tidak memihak. Kedua, ada kekhawatiran untuk membuat desain dan teknik administrasi regulasi yang memberikan pilihan kepada asosiasi publik dan pengawas untuk memberdayakan mereka untuk menyelesaikan kewajiban mereka secara produktif dan memadai.

Konsep “The Old Public Administration” ini dalam sejarah memperoleh perkembangannya dengan konsep-konsep baru. Salah satu diantaranya timbulnya konsep rasional model yang dikemukakan oleh (Simon, 1997) melalui tulisannya tentang Administrative Behaviour. Demikian juga konsep tentang public choice. Adapun mainstream dari ide inti The old Public Administration dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Perhatian otoritas publik adalah pada administrasi yang diberikan langsung oleh dan melalui organisasi pemerintah yang disetujui.
2. Public policy dan administrative khawatir tentang perencanaan dan pelaksanaan strategi untuk mencapai tujuan politik.
3. Administrais publik hanya mengambil bagian yang lebih sederhana selama waktu yang dihabiskan untuk mengedepankan pendekatan pemerintah dari pada dalam upaya untuk melaksanakan pengaturan publik
4. Upaya untuk menawarkan jenis bantuan harus diselesaikan oleh kepala yang memperhatikan otoritas politik dan yang diberikan perhatian terbatas untuk melakukan kewajiban mereka.
5. Pemimpin bertanggung jawab kepada pionir politik yang dipilih secara adil.
6. Latihan program sangat banyak dikelola melalui rantai komando dan kontrol hierarkis oleh otoritas dari tingkat atas asosiasi.
7. Kualitas penting dari manajemen kebijakan adalah efektivitas dan kewarasan..
8. Pengelolaan kebijakan dijalankan dengan baik dan sembunyi-sembunyi, sehingga pelibatan warga sangat dibatasi.
9. Peran dari administrasi publik dirumuskan secara luas seperti planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting, budgeting.

Ide konsep The Old Public Administration ini bisa berlangsung pada semua sektor kehidupan, mulai dari hal atau sektor pertahanan, kesejahteraan rakyat, pendidikan, transportasi, kesehatan dan lain-lain.

3.2.2 New Publik Management (NPM)

Tema pokok dari New Public Management Ini mencakup, antara lain, bagaimana memanfaatkan instrumen dan ungkapan di area publik. Bahwa hubungan antara organisasi pemerintah dan klien mereka dianggap setara dengan interaksi pertukaran yang mereka lakukan di dunia pasar. Dengan mengubah pelaksanaan sektor bisnis seperti itu, secara keseluruhan, akan menggantikan kecenderungan pameran untuk area publik dari pasar dan didorong untuk memiliki kemampuan yang solid.

Di dalam konsep New Public Management semua perintis didorong untuk menemukan cara dan perkembangan baru untuk mendapatkan hasil yang paling ekstrem atau untuk memprivatisasi kapasitas pemerintah. Mereka saat ini tidak memimpin dengan melakukan segala sesuatu untuk pekerjaan kecil. Mereka sekarang tidak akan melakukan "rowing" membersihkan semuanya tanpa henti. Melainkan mereka melakukan "steering" yang membatasi pekerjaan atau kapasitas untuk mengendalikan, mengarahkan, mengkoordinasikan hal-hal yang esensial. Dengan demikian kunci dari New Public Management sangat berpusat di sekitar sistem pasar dalam mengkoordinasikan proyek-proyek publik. Tindakan semacam itu mencakup kontes di dalam kantor-kantor pemerintah dan unit-unit lintas lini baik untuk asosiasi yang menguntungkan maupun yang tidak menguntungkan.

Konsep New Public Management hal ini dapat dipandang sebagai ide lain yang perlu menghilangkan sindikasi pemborosan administrasi yang dilakukan oleh kantor dan otoritas pemerintah. Dengan gagasan inilah (Hood, 1995) mengatakan bahwa New Public Management mengubah cara dan model peraturan publik konvensional menjadi cara dan model peningkatan bisnis dan pasar pribadi. Metode otentik dari organisasi publik untuk menyelamatkan metodologi dari kehati-hatian peraturan tidak, pada titik ini dilatih oleh New Public Management dalam birokrasi pemerintah.

Untuk lebih mewujudkan New Public Management dalam birokrasi publik, maka diupayakan agar para pemimpin birokrasi meningkatkan produktivitas dan menemukan alternatif cara-cara pelayanan publik didasarkan perspektif ekonomi. Mereka di dorong untuk memperbaiki dan mewujudkan akuntabilitas publik kepada pelanggan, meningkatkan kinerja, restrukturisasi lembaga birokrasi, memutuskan kembali misi organisasi, melakukan streamlining proses dan perosedur birokrasi, dan melakukan desentralisasi proses pengembalian kebijakan.

Sejak konsep New Public Management diperkenalkan, praktik konsep ini telah banyak berkembang di berbagai negara di dunia. Sebagai contoh, upaya privatisasi fungsi yang selama ini dimonopoli oleh pemerintah di beberapa negara telah mengalami perubahan dan kemajuan. Manajer harus melakukan proses akuntabilitas untuk memenuhi tujuan perusahaan, menciptakan proses baru untuk mengukur peningkatan produktivitas, dan mendesain ulang sistem yang mencerminkan komitmen kuat terhadap akuntabilitas publik (Barzelay, 2001).

(Kettl, 2000) menyebut dengan "the global public management reform" yang memfokuskan pada enam hal berikut:

1. Bagaimana pemerintah dapat menemukan cara untuk mengubah layanan dari dalam dan dari basis pendapatan kecil.
2. Bagaimana pemerintah dapat menggunakan insentif pasar untuk memperbaiki penyakit birokrasi, bagaimana pemerintah dapat mengganti mekanisme birokrasi tradisional dengan strategi pasar yang dapat mengubah perilaku birokrasi?
3. Bagaimana pemerintah dapat menggunakan mekanisme pasar untuk memberikan alternatif yang luas kepada warga (klien) untuk memilih bentuk dan jenis pelayanan publik. Atau setidaknya pemerintah dapat mendorong pemerintah untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada warganya.

4. Bagaimana pemerintah dapat membuat program lebih responsif. Bagaimana pemerintah dapat mendesentralisasikan lebih banyak tanggung jawab dengan memberi insentif kepada manajer senior untuk memberikan layanan.
5. Bagaimana pemerintah dapat meningkatkan kapasitas pembuatan kebijakan dan perumusan. Bagaimana negara dapat memisahkan perannya sebagai pembeli layanan dari perannya sebagai penyedia layanan yang sebenarnya.
6. Bagaimana pemerintah dapat berfokus pada hasil dan dampak daripada proses dan struktur? Bagaimana sistem yang menekankan aliran top-down dan sistem berbasis aturan diganti dengan sistem bottom-up yang berorientasi pada hasil?

Sama dengan pendapat Kettl di atas, Jonathan Boston (1991) menyatakan bahwa pusat perhatian dan doktrin New Public Management itu pada intinya sebagai berikut: lebih menekankan pada proses pengolahan (management) ketimbang perumusan kebijakan. Perubahan penggunaan control masukan ke penggunaan ukuran-ukuran yang bisa dihitung terhadap output dan kinerja target. Devolusi manajemen control sejalan bersamaan dengan pengembangan mekanisme system pelaporan, monitoring, akuntabilitas baru. Disagregasi struktur birokrasi yang besar menjadi struktur instansi yang kuasai otonomi. Secara khusus melakukan pemisahan antara fungsi-fungsi komersial dengan yang nonkomersial. Menggunakan preferensi untuk kegiatan privat seperti privasi, system kontrak sampai dengan penggunaan system penggajian dan remunerasi yang efektif dan efisien. Adapun prinsip-prinsip dasar New Public Management menurut (Hood, 1995) sebagai berikut:

1. Penanganan oleh manajemen profesional
2. Kebaradaan standart dan ukuran
3. Penekanan pada pengawasan keluaran manajemen wirausaha
4. Kompetisi dalam pelayanan publik
5. Penekanan pada gaya sektor privat dalam praktek manajemen
6. Penekanan yang lebih besar pada disiplin dan penghematan
7. Penekanan terhadap peran manajerial dengan mengurangi pengawasan peran lembaga
8. Tuntutan, pengukuran dan penghargaan terhadap kinerja individu
9. Menyadari pentingnya sumber daya manusia (SDM) dan teknologi untuk memenuhi target kinerja
10. Menjaga penerimaan terhadap kompetisi dan wawasan yang terbuka mengenai bagaimana tujuan publik harus dilaksanakan oleh aparat.

Adapun kritik terhadap New Public Management yang dikemukakan oleh Eko Prasodjo sebagai berikut:

1. Ketika administrasi publik berusaha memahami pesan yang ditawarkan oleh pendekatan pasar, maka tidak ada perbedaan antara manajemen sektor publik dan sektor privat dalam mengimplementasikan New Public Management.
2. Dalam penerapan New Public Management terdapat klaim bahwa manajemen sektor privat dianggap lebih ideal untuk sektor publik.
3. Model usahawan yang ditawarkan New Public Management seringkali dapat mengurangi esensi dari nilai2 demokratis serta keadilan, keterwakilan dan partisipasi.(masyarakat hanya sebagai konsumen).

3.2.3 New Publik Service (NPS)

Paradigma New Public Service (NPS) diperkenalkan oleh (Denhardt., 2003) menyampaikan bahwa government is us, joined up thinking and joined up action (steward) citizen first. (Denhardt, 2007) memberikan pernyataan melalui bukunya yang berjudul “The New Public Service: Serving, Not Steering” bahwa New Public Service (NPS) diarahkan pada democracy, pride and citizenship dari pada market, competition dan customer sebagaimana pada sektor privat. Adapun kelemahan yang ditemui pada New Public Management (NPM) sebagai berikut pertama, New Public Management (NPM) cenderung lebih mengaitkan antara negara dengan

pasar (eksplisitnya dominasi preferensi individu terhadap penyediaan barang dan jasa). Padahal pemerintah yang modern bukan hanya mencapai efisiensi tetapi bagaimana hubungan akuntabilitas antara negara, pemerintah dan warganya. Kedua, Warga tidak diperlakukan sebagai pelanggan dan konsumen tetapi lebih sebagai warga negara yang memiliki hak untuk menuntut pemerintah bertanggung jawab atas tindakan yang diambilnya, atau kegagalan dalam melaksanakan kewajiban. Ketiga, Warga negara juga tidak hanya memiliki hak untuk didengar atau mendapat perlindungan saja tetapi juga mempunyai hak untuk menilai, menolak dan menuntut siapapun secara politis bertanggung jawab atas penyedia pelayanan publik untuk mundur. Oleh karenanya mereka lebih menyarankan untuk berpindah ke New Public Service (NPS). Denhardt & Denhardt Menyebutkan ada 7 prinsip dalam NPS:

1. Serve Citizens, Not Customers

Administrasi publik bekerja untuk kepentingan publik (public interest) bukan kepentingan diri sendiri (self-interest). Kepentingan publik merupakan hasil dialog tentang nilai bersama dari pada merupakan agregasi dari kepentingan individu.

2. Seek the Public Interest

Administrasi publik berperan aktif membangun paham bersama dan kolektif tentang kepentingan publik. Tujuannya bukan untuk menemukan solusi cepat atas dasar pilihan tetapi untuk membangun kreasi lahirnya kepentingan dan tanggung jawab bersama.

3. Value Citizenship Over Entrepreneurship

Premi publik dapat dicapai lebih baik jika diselesaikan oleh pegawai pemerintah dengan penduduk yang khawatir tentang jaminan untuk membuat komitmen yang paling ideal kepada masyarakat dari pada oleh administrator perintis yang berjalan seolah-olah asosiasi dan kas publik memiliki tempat dengan mereka. .

4. Think Strategically, Act Democratically

Strategi dan proyek yang dibutuhkan oleh masyarakat umum harus dicapai dengan layak dan cakap melalui upaya bersama dan siklus bersama.

5. Recognize That Accountability Is Not Simple

Administrator harus lebih responsif dan penuh perhatian dari pada pasar, mereka harus bekerja tergantung pada pengaturan status, hukum, konstitusi dan kualitas budaya, standar politik, norma kemahiran dan kepentingan penduduk.

6. Server Rather Than Steer

Semakin penting bagi otoritas pemerintah untuk menggunakan inisiatif berbasis kualitas bersama dalam membantu warga dengan mengartikulasikan dan menemukan kepentingan dasar yang bertentangan dengan koordinasi individu dengan cara baru.

7. Value People, Not Just Productivity

Organisasi publik dan jaringannya dalam partisipasi mencapai kepentingan publik akan berhasil jika mereka melalui proses kolaborasi dan kepemimpinan bersama atas rasa saling menghormati pada semua orang.

Uraian pokok pada New Public Service (NPS) berbeda dengan Old Public Administration (OPA) dan New Public Management (NPM). Konsep dari New Public Service (NPS) adalah konsep yang menekankan pada berbagai elemen. Walaupun demikian tampaknya New Public Service (NPS) mempunyai normative model yang memang tidak bisa dipisahkan dengan pendahulunya. Lahirnya konsep ini dibangun dari konsep-konsep teori democratic citizenship, model komunitas, organisasi humanism, postmodern ilmu administrasi public. Dari keempat

konsep inilah yang membangun perkembangan ilmu administrasi publik pada paradigme New Public Service (NPS) ini.

Berikut merupakan perbandingan antara Old Public Administration (OPA), New Public Management (NPM) dan New Public Service (NPS) menurut (Syafri, 2012) sebagai berikut:

Tabel 3.1: Perbandingan OPA, NPM dan NPS (Syafri, 2012)

Aspek	OPA	NPM	NPS
Dasar Teoritis dan epistemologi pembentuk	Teori politik, sosial politik dianggap serengah ilmu sosial	Teori ekonomi, lebih maju dialog berdasarkan ilmu sosial positif	Teori demokratis, berbagai pendekatan kepada pengetahuan dilakukan secara positif, interperatif dan kritis
Rasionalitas dan model keterkaitan dari perilaku manusia	Manusia administrasi	Rasionalitas eknis dan ekonomi ataupun pengambilan keputusan sendiri	Rasionalitas formal, berbagai tes rasional berganda (politik, ekonomi, dan keorganisasian)
Konsep kepentingan publik	Kepentingan publik adalah sesuatu yang didefinisikan secara politis dan yang tercantum dalam aturan	Kepentingan publik mewakili agregasi dari kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dari dialog tentang berbagai nilai
Kepada siapa birokrasi publik harus bertanggung jawab	Klien dan pemilih	Pelanggan	Warga negara

3.2.4 Good Governance

Paradigma Good Governance mulai muncul pada tahun 1990-an. Paradigma ini muncul dikarenakan adanya bank dunia yang menganggap berapapun jumlah bantuan yang diberikan kepada Negara-negara berkembang akan selalu habis dan tidak memberikan perubahan keadaan di Negara berkembang itu sendiri. Di Indonesia sendiri paradigma ini belum lama dikenal, setelah berbagai lembaga bantuan pembiayaan internasional memberikan syarat "Good Governance" terhadap seluruh program bantuannya. Good Governance inilah yang menjadi bahan pertimbangan lembaga bantuan internasional untuk memberikan bantuan atau hibah terhadap Negara-negara yang sedang berkembang.

Pada awal abad ke-21 bangsa Indonesia mengalami gelombang besar pada masa reformasi yang berupa meningkatnya tuntutan demokratisasi, desentralisasi dan globalisasi. Perubahan

ini menyeluruh terhadap segala bidang di wilayah pemerintahan. Dalam menghadapi tuntutan tersebut salah satu caranya yaitu dengan berkomitmen untuk menerapkan nilai luhur dan prinsip tata kelola Good Governance dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan sebagaimana yang telah tercantum dalam pembukaan UUD 1945.

Adapun beberapa ahli mengemukakan pendapat mengenai pengertian Good Governance sebagai berikut:

1. Mardiasmo (2009) mengartikan Good Governance sebagai suatu konsep pendekatan yang orientasinya pada pembangunan sector public kepada pemerintahan yang baik.
2. World Bank dalam (Renyowijoyo, 2010) mendefinisikan Good Governance sebagai the way statement is used in managing and social resources for development of society.
3. United Nation Development Program (UNDP) (2010) mendefinisikan Good Governance sebagai the exercise of political, economic and administrative authority to manage a nation's affair at all levels.

Dari konsep diatas dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa dalam konsep Good Governance memiliki tiga kaki (three legs) dan tiga domain (three domains) antara lain:

The Tree Legs of Good Governance

1. Political Governance

Political governance lebih mengacu pada proses pembuatan kebijakan

2. Economic Governance

Economic Governance mengacu pada proses pembuatan keputusan di bidang ekonomi yang berimplikasi pada masalah pemerataan, penurunan kemiskinan dan peningkatan kualitas hidup.

3. Administrative Governance

Administrative Governance mengacu pada system implementasi kebijakan.

The Three Domains of Good Governance

1. Negara

Negara memiliki tugas penting dalam pembangunan manusia berkelanjutan, diwujudkan dalam perlindungan lingkungan, masyarakat, menciptakan komitmen politik, menyediakan infrastruktur, melakukan desentralisasi, demokrasi pemerintahan, memperkuat finansial, memberikan pelayanan dan memberikan kesempatan yang sama di semua bidang sosial, politik, dan ekonomi

2. Swasta

Swasta memainkan peran penting dalam pembangunan ekonomi dengan menggunakan pendekatan pasar, menciptakan kondisi ekonomi yang kondusif sehingga produksi barang dan jasa berjalan dengan baik.

3. Masyarakat

Organisasi masyarakat sipil memainkan peran memfasilitasi interaksi sosial politik dan memobilisasi berbagai keperluan dalam masyarakat untuk terlibat dalam aktivitas sosial, ekonomi dan politik, melakukan monitoring, partisipasi publik dalam berbagai aktivitas, menjaga dan melindungi budaya, keyakinan agama dan berbagai nilai-nilai kearifan lokal (local wisdom).

Ketiga unsur pemerintahan tersebut harus berhubungan secara harmonis dan bersinergi. Hubungan harmonis tersebut akan tercapai ketika ketiga unsur tersebut mempunyai derajat dan peran yang sama serta mampu melakukan saling kontrol yang efektif satu sama lainnya. Dari Uraian konsep governance tersebut bisa disimpulkan bahwa paradigma Good Governance

tidak bermaksud untuk menggantikan NPM, namun menekankan kesadaran akan penting pemerintahan yang baik (good governance)

Kunci utama dalam memahami Good Governance yaitu memahami prinsip-prinsip yang ada dalam paradigma ini. Dari prinsip-prinsip yang telah ada akan didapatkan tolak ukur kinerja suatu pemerintahan. Penilaian baik atau buruk suatu pemerintahan dapat diukur dengan prinsip-prinsip good Governance yang ada. Berikut merupakan prinsip-prinsip good Governance menurut beberapa ahli:

Prinsip-prinsip dalam Good Governance menurut (Mardiasmo, 2009) sebagai berikut:

1. Akuntabilitas

Akuntabilitas sangat diperlukan seluruh lembaga Negara dan penyelenggara Negara dalam melaksanakan tugasnya secara bertanggung jawab. Pertanggung jawaban ini ditujukan kepada publik akan setiap aktivitas yang dilakukan.

2. Transparansi

Transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dapat diperoleh bagi mereka yang membutuhkan.

3. Demokrasi

Tiga unsur pokok dalam demokrasi yaitu partisipasi, pengakuan adanya perbedaan pendapat dan perwujudan kepentingan umum. Asas ini wajib diterapkan dalam proses pemilihan penyelenggara Negara.

4. Aturan Hukum

Aturan hukum harus di bangun agar supaya lembaga Negara dan penyelenggara Negara memiliki dsar dalam melaksanakan segala tugasnya dan berpegang teguh terhadap undang-undang yang telah ada.

Adapun prinsip-prinsip Good Governance menurut Komite Nasional Kebijakan sebagai berikut:

1. Transparansi

Keterbukaan merupakan suatu prinsip untuk menyediakan informasi yang relevan dengan cara mudah diakses oleh pemangku kepentingan. Hal ini dapat menjaga obyektivitas dalam suatu pemerintahan.

2. Akuntabilitas

Akuntabilitas merupakan prinsip suatu pemerintahan harus dapat mempertanggung jawabkan kinerjanya secara transparan dan wajar dihadapan publik. Akuntabilitas merupakan syarat yang diperlukan dalam mencapai kinerja yang berkesinambungan

3. Responsibilitas

Responsibilitas merupakan prinsip pemerintah harus mematuhi peraturan perundang-undangan yang telah ada dan melakukan tanggung jawabnya teradap masyarakat serta lingkungan. Dengan adanya hal tersebut maka pemerintahan dapat dikelola dengan baik dan berjalan dengan baik.

4. Independensi

Indepedensi adalah prinsip dimana untuk melancarkan pelaksanaan tata kelola pemerintah yang baik Good Governance dapat dikelola secara independen.

5. Kewajaran dan Kesetaraan

Kewajaran dan kesetaraan adalah prinsip dimana dalam melaksanakan kegiatan harus selalu memperhatikan kepentingan lingkungan dan masyarakat.

Tujuan dari Good Governance menurut (Tunggal, 2012) adalah sebagai berikut:

1. Tercapainya sasaran yang telah ditetapkan
2. Aktivitas pemerintahan dijaga dengan baik
3. Pemerintahan menjalankan tugasnya dengan baik dan sehat
4. Kegiatan pemerintah dilakukan dengan transparan

Penerapan pelaksanaan prinsip Good Governance secara optimal akan mampu meningkatkan kinerja pemerintah yang ada dan akan memberikan nilai tambah bagi semua pihak yang terkait. Serta tujuan Good Governance adalah tercapainya system tata kelola pemerintahan yang baik dan diharapkan dapat meningkatkan nilai tambah bagi seluruh pihak

3.2.5 Sound Governance

Sound Governance merupakan paradigma yang baru di kenal di Indonesia. Paradigma ini muncul ketika Good Governance juga sangat digandrungi di Indonesia dan juga banyak yang menganggap bahwa Good Governance adalah kebenaran yang mutlak pada wacana demokrasi dan administrasi publik. Lebih dari dua decade Good Governance merupakan perkembangan yang paling digandrungi dan bisa melewati batas perbincangan yang dimensional dan sektoral. Batas dimensional yang dimaksud adalah perbincangan ekonomi, politik sosial bahkan lingkungan hidup. Sedangkan sektoral adalah pertanian, kemiskinan, transportasi, bisnis, kelautan, maupun pengendalian polusi. Banyak sarjana dan pelaku dalam ilmu sosial mencoba melakukan kritik terhadap Good Governance ini, namun hanya satu yang dapat memberikan bukti dirinya tidak hanya mendekonstruksi, tetapi juga merekonstruksi. Memberikan solusi ketika memberikan saran untuk meninggalkan Good Governance menuju Sound Governance.

Presiden Tanzania yaitu Julius K. Nyerere menyampaikan kritiknya terhadap Good Governance yang dirasanya sebagai konsep imperialis dan kolonialis pada konferensi PBB sepuluh tahun yang lalu. Dimana Negara berkembang akan semakin dikecilkan dan kekuatan bisnis dunia semakin berkembang di Negara maju saja. Dengan adanya kritik inilah maka fokusnya tidak pada ketiga aktor tersebut saja yaitu pemerintah, pasar dan civil society tetapi juga kekuatan internasional. Hal ini didukung dengan data yang diberikan UNDP mengenai perbandingan GDP antara Negara maju, berkembang, dan miskin sejak tahun 1960 hingga 2002. Konsep Sound Governance sangat memberikan perhatiannya terhadap persoalan ini. Karena terlepas dari seberapa adil dan modern pemerintah setempat, jika pembangunan di seluruh dunia tetap memalukan, bantuan pemerintah individu akan sulit dilakukan.

Terdapat empat actor dan lima komponen yang mendukung dalam formula dasar Sound Governance. Empat aktor yaitu terdiri dari membangun inklusifitas relasi politik antara Negara, civil society, bisnis, dan kekuatan internasional. Yang dimaksud kekuatan internasional yaitu korporasi global, organisasi dan perjanjian internasional sedangkan lima komponen yang dimaksud yaitu reformasi struktur, proses, nilai, kebijakan dan manajemen. Kelima komponen tersebut adalah komponen yang saling berkaitan anantara satu sama lain. Sound Governance ini juga memberikan gagasan untuk membangun hubungan ideal antara empat aktor yang mendasari Sound Governance tersebut. Pada prinsipnya Sound Governance memberikan ruang bagi tradisi atau inovasi lokal tentang bagaimana Negara dan pemerintah harus ditata, sesuai dengan kebiasaan, budaya dan konteks lokal.

Terdapat lima alasan mengapa Good Governance bergeser pada paradigma Sound Governance yaitu sebagai berikut:

1. Pertama, Sound Governance jauh lebih komprehensif jika dibandingkan dengan paradigma Good Governance lebih utama dalam melihat aktor kunci yang wajib dipertimbangkan dalam sebuah proses pemerintahan. Pada Sound Governance lebih melihat besarnya peran nyata dari aktor ekonomi politik internasional.
2. Kedua, Sound Governance memberikan penghormatan kepada keragaman konsepsi birokrasi dan tata pemerintahan. Terutama pada nilai dasar budaya pemerintahan tradisional yang telah terkubur selama ini. Di Indonesia sendiri selama ini telah melupakan kekayaan budaya kita mengenai system pemerintahan daerah yang memiliki sejarah yang cukup panjang di Indonesia sendiri. Namun, system pemerintahan kolonial mulai masuk di Indonesia seiring dengan masuknya kolonialisme di Indonesia.
3. Ketiga, Sound Governance berorientasi kepada keseimbangan dan fleksibilitas antara proses dan output dari sebuah proses tata pemerintahan. Sound Governance mempercayai bahwa dalam melaksanakan pemerintahan yang baik tidak hanya dengan satu cara melainkan dengan banyak cara untuk menuju tata pemerintahan yang baik.
4. Keempat, selaras dengan hukum, perjanjian dan norma internasional. Merupakan bentuk konsekuensi yang diberikan oleh Sound Governance dalam dunia administrasi publik yang sadar globalisasi. Seharusnya tata pemerintahan selaras dengan arah dan strategi global jangka panjang yang tertuang dalam hukum, perjanjian atau norma internasional. Hal ini merupakan kontribusi dari pemerintahan lokal terhadap perbaikan pemerintahan global.
5. Kelima, Sound Governance bukan merupakan sebuah konsep administrasi publik pada umumnya baik dari birokrasi Weber hingga Good Governance yang dipaksakan dari Barat. Sound Governance merupakan sebuah konsep ilmiah yang digali dari Persia.

Paradigma Sound Governance tidak dipakai hanya untuk menunjuk system pemerintahan yang layak dan efektif secara domestik dan sempurna secara ekonomi, politik, manajerial, konstitusional dan lebih etis. hal tersebut merupakan dasar dari perbaikan besar-besaran pada perkembangan ilmu administrasi publik. Sound Governance dengan jelas dan spesifik menyampaikan dimensi-dimensi yang wajib dicapai pada sebuah proses pemerintahan, namun tidak mendikte bagaimana masing-masing dimensi tersebut harus dicapai.

Sound Governance memiliki sepuluh dimensi yang diharapkan dapat menjadi gambaran dalam pelaksanaan reformasi administrasi publik sebagai berikut:

1. Proses

Yang dimaksud proses dalam hal ini adalah hubungan dan interaksi yang terjadi antara elemen yang ada dalam sebuah proses tata pemerintahan. Dalam hal ini juga termasuk empat elemen dalam Sound Governance. Dalam dimensi ini dapat dilakukan dengan mencermati kualitas dari interaksi yang dilakukan antar elemen yang berkaitan tersebut. Yang perlu ditekankan bahwa dalam Sound Governance tidak memfokuskan hanya pada proses internal namun juga dalam proses eksternal dan struktur dari suatu proses itu sendiri.

2. Struktur

Jika proses menunjukkan bagaimana pemerintahan bekerja, berbeda dengan struktur dimana pada struktur menunjukkan dan memandu arah pada proses yang dilakukan. Arah yang diberikan oleh struktur berada pada keseluruhan proses yang terjadi di pemerintahan, tetapi ada juga yang berada pada masing-masing elemen yang ada dalam tata pemerintahan. Sehingga pada setiap elemen dengan masing-masing struktur yang ada telah mengetahui apa yang harus dilakukan dan kemana arah sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Yang dimaksud struktur disini yaitu tubuh konstitutif dari elemen, aktor, peraturan, regulasi, prosedur, system pengambilan keputusan dan otoritas. (Farazmand, 2006)

3. Kesadaran dan Nilai

Nilai demokrasi harus menjadi dasar bukan dipaksa sebagai proyek. Hal ini yang sering menjadi kesalahan dalam program demokrasi di dalam pemerintahan. Kerap kali hanya diucapkan saja tanpa ada pertanggung jawaban.

4. Konstitusi

Konstitusi pada prinsipnya merupakan dokumen yang memberikan blue print dari pemerintahan. Jika konstitusi berada dalam system yang lemah atau organisasi yang buruk maka konstitusi bukan lagi disebut sebagai system namun hanya sebagai dokumen formal. Konstitusi memiliki fungsi sebagai sumber legitimasi yang sangat penting pada system tata pemerintahan. Konstitusi juga memberikan kontribusinya terhadap kekuatan pemerintah pada level nasional.

5. Organisasi dan Institusi

Sound governance adalah ide yang memajukan eksekusi. Ini bukan sekadar pengaturan kualitas secara teoritis. Dalam organisasi pemerintahan, keadaan perkumpulan dan yayasan merupakan alat untuk mencapai tujuan dan standar yang telah ditetapkan. Organisasi dan institusi juga menjadi sebuah alat pokok yang wajib dimiliki pemerintah untuk mencapai tujuan yang hendak dicapai. Organisasi merupakan wujud nyata dari sebuah institusi. Institusi berisikan tugas dan alasan organisasi tertentu tersebut dibutuhkan. Institusi merupakan jiwa dan organisasi merupakan tubuhnya. Institusi tanpa organisasi maka akan rapuh. Jika tata pemerintahan tanpa institusi juga tidak akan dapat berjalan.

6. Manajemen dan Performa

Manajemen adalah interaksi yang berjalan di dalam asosiasi, di mana dewan memiliki kapasitas untuk mengarahkan kehidupan dan artikulasi sebuah asosiasi. Oleh karena itu, para eksekutif harus dinamis dan mengikuti perkembangan terbaru dalam inovasi dan ilmu pengetahuan. Hal ini juga yang membuat Sound Governance tidak mendukung stagnasi dalam tata pemerintahan. Manajemen dalam Sound Governance ditandai dengan tidak adanya dikotomi. Dikarenakan dalam memperbaiki performanya birokrat wajib membaca dan mendiskusikan hal-hal baru dalam manajemen sebagai bekal dalam melakukan pekerjaannya.

7. Kebijakan

Kebijakan ada untuk memerikan arah dan kendali pada sebuah proses, struktur dan manajemen pada sebuah pemerintahan. Dengan adanya hal tersebut maka dengan jelas arah daei studi kebijakan publik yaitu kepentingan publik. Dalam Sound Governance terdapat dua jenis kebijakan yaitu kebijakan eksternal kepada individu atau organisasi yang artinya kebijakan yang diambil langsung dari masyarakat sebagai arah gerak suatu organisasi. Yang kedua yaitu kebijakan internal yang artinya kebijakan tentang aturan, regulasi dan prosedur untuk mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

8. Sektor

Sektor sangatlah memiliki peran penting dalam pemerintah. Dikarenakan pelaksanaan pelayanan publik memiliki ujung tombak pada sektor masing-masing.

9. Faktor International

Lembaga-lembaga internasional seperti Bank Dunia, IMF, WTO dan lain sebagainya memiliki peran yang cukup penting dalam memberikan parameter dari pemerintahan di berbagai Negara. Negara berkembang menjadi lemah dengan adanya sikap lembaga donor yang mendikte Negara-negara. Sound Governance mengharapkan reformasi taat pemerintahan segera dilakukan agar Negara berkembang dapat memperbaiki kondisi peemrintahannya dengan memanfaatkan dana-dana dari intitusi pendonor internasional.

10. Etika

Etika dalam administrasi publik memiliki kedudukan yang penting. Sound Governance menginginkan agar etika dalam administrasi publik menjadi suatu yang benar-benar hadir

dalam realitas. Etika yang diimplementasikan dengan baik juga dapat mencegah penyalahgunaan kekuasaan dan korupsi di lingkungan pemerintahan. Etika yang wajib diemban adalah kepentingan publik harus berada diatas segalanya.

3.3 Soal Latihan

1. Jelaskan menurut anda paradigma administrasi publik menurut Nicolas Henry !
2. Apa yang anda ketahui perbedaan paradigma I-V Nicolas Henry ? Jelaskan !
3. Menurut pendapat anda perbedaan dari OPA, NPM dan NPS !
4. Menurut pendapat anda apa paradigma yang berkembang di Indonesia saat ini ?
5. Apakah menurut pendapat anda paradigma yang berkembang di Indonesia telah sesuai dengan kondisi di Indonesia sendiri? Jelaskan!

Bab 4

Ruang Lingkup Administrasi Publik

4.1 Ruang Lingkup Administrasi Publik

Harus di akui jika jangkauan dari administrasi publik yang saling berhubungan yang berkaitan dengan berkembangnya kebutuhan serta perubahan masalah yang dihadapi masyarakat yang terus berubah-ubah. Ada sebuah cara guna mengetahui ruang lingkup administrasi publik di suatu Negara yaitu dengan mengobservasi apa saja jenis lembaga yang dimiliki pada suatu Negara tersebut baik lembaga departemen maupun non departemen yang dimiliki suatu Negara tersebut. Disampaikan oleh Chandler dan Plano (1988) bahwa apabila kehidupan manusia menjadi semakin kompleks permasalahannya, maka apa yang dikerjakan oleh pemerintah atau administrasi publik juga semakin kompleks. Cakupan yang dinamis ini dapat dipelajari sebagai literatur khususnya administrasi publik. Beberapa buku terkemuka memberikan ruang lingkup administrasi publik sebagai berikut:

Buku yang ditulis oleh (Henry, 1995) memberikan beberapa ruang lingkup yang dapat dilihat dari unsur-unsur sebagai berikut:

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

Handbook of Public Administration yang ditulis oleh (Perry, 1989) menguraikan ruang lingkup administrasi publik sebagai berikut:

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

Pendapat lain dikemukakan oleh (Shafritz and Russel., 1997) mengenai ruang lingkup administrasi publik sebagai berikut:

1. Lingkungan politik dan budaya.
2. Penerapan lanjutan dari ajaran reinventing government.
3. Hubungan antar kelembagaan pemerintahan.
4. Perkembangan teori manajemen dan organisasi.
5. Perilaku organisasi.
6. Managerialisme dan manajemen kinerja.
7. Manajemen strategis di sektor publik.
8. Kepemimpinan dan akuntabilitas.
9. Manajemen personalia dan hubungan kerja.
10. Keadilan sosial.
11. Manajemen keuangan.

12. Auditing, accounting, dan evaluasi.
13. Penghargaan dan etika.

Pendapat lain mengenai ruang lingkup administrasi publik juga dikemukakan oleh (Barzelay, 2001) sebagai berikut:

1. Aspek kebijakan publik
2. Aspek lingkungan politik
3. Aspek ekonomi dan sosial
4. Aspek anatomi organisasi publik
5. Aspek perilaku organisasi
6. Aspek proses pembuatan keputusan
7. Aspek manajemen organisasi birokrasi
8. Aspek manajemen sumber daya manusia
9. Aspek kepemimpinan
10. Aspek komunikasi
11. Aspek keuangan
12. Aspek hukum
13. Aspek tekanna kelompok kepentingan
14. Aspek evaluasi kebijakan publik

Rosenbloom dan (Rosenbloom and Kravchuk., 2005) juga menyampaikan pendapatnya mengenai ruang lingkup administrasi publik sebagai berikut:

1. Lingkungan
2. Organisasi baik menyangkut struktur maupun prosesnya
3. Manajemn sumber daya manusia
4. Anggaran pengambilan keputusan
5. Analisis kebijakan publik dan evaluasi implementasinya
6. Aspek regulasi administrasinya
7. Kepentingan publik
8. Demokrasi
9. Akuntabilitas
10. Etika

Ruang lingkup administrasi publik juga disampiakn oleh Lembaga Administrasi Negara dalam (Syafri, 2012) sebagai berikut:

Tata nilai

1. Organisasi pemerintahan Negara
2. Manajemen pemerintahan Negara
3. Sumber daya aparatur
4. System dan proses kebijakan Negara
5. Posisi, kondisi, dan peran masyarakat bangsa dalam bernegara
6. Hukum administrasi publik

Dari beberapa pendapat diatas mengenai ruang lingkup administrasi publik dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa ada beberapa unsur pokok yang ada dalam ruang lingkup administrasi publik sebagai berikut:

1. Manajemen faktor internal dan eksternal
2. Penyesuaian kondisi serta tuntutan lingkungan dengan mengatur struktur organisasi dimana kewenangan dan tanggung jawab dapat dikondisikan sesuai dengan kebutuhan.
3. Menjawab dengan tepat apa yang dibutuhkan, keperluan serta aspirasi masyarakat dengan membuat keputusan dan kebijakan yang sesuai kebutuhan masyarakat.

4. Dengan menggunakan kode etik diharapkan moral dan etika dapat dipergunakan dengan baik sebagaimana kemampuan serta profesi tidak di salah gunakan demi kepentingan diluar publik.
5. Pengenalan karakteristik lingkungan dimana administrasi publik beroperasi baik dalam konteks hubungan antar lembaga Negara, lembaga swasta, masyarakat, lingkungan politik, ekonomi, sosial dan budaya.
6. Tanggung jawab pelaksanaan adalah jaminan kepada publik yang harus dipenuhi atau disimpan dan dapat diwakili melalui latihan bantuan yang berbeda atau pengaturan barang dagangan publik.

Dengan memperhatikan begitu banyak unsur yang dipandang penting dalam ruang lingkup administrasi publik harus dilihat setidaknya-tidaknya dari enam dimensi strategis administrasi publik sebagai berikut:

1. Dimensi kebijakan
2. Dimensi struktur organisasi
3. Dimensi manajemen
4. Dimensi etika
5. Dimensi lingkungan
6. Dimensi akutabilitas kinerja

Dimensi kebijakan meliputi siklus dinamis untuk menentukan tujuan dan cara atau pilihan yang paling ideal untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Siklus ini secara praktis dapat disamakan dengan susunan fungsi otak besar manusia yang memberikan pedoman atau alasan untuk suatu aktivitas.

Dimensi struktur diidentifikasi dengan tindakan yang mendasari yang menggabungkan pengaturan unit, pembagian unit usaha untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Termasuk wewenang dan tanggung jawab. Interaksi ini dapat mencapai kerangka kerja organ manusia, yang memiliki tugas dan pekerjaan khusus mereka dan siap untuk menyelesaikan kewajiban mereka setelah menerima perintah dari otak besar.

Dimensi manajemen berkaitan dengan proses bagaimana kegiatan yang telah dirancang dapat terimplementasikan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan melalui standar administrasi. Hal ini dapat digambarkan dengan pengaturan jantung dan koridor-koridor yang mengalirkan darah ke seluruh tubuh termasuk organ-organ sehingga dapat bergerak dan berfungsi.

Dimensi etika memberikan tuntunan moral terhadap administrator tentang apa yang salah dan apa yang benar. Ataupun mana yang baik dan mana yang buruk. Ini dapat diibaratkan seperti system sensor pada tubuh manusia seperti perasaan, intuisi, dan suara hati yang sering memberi teguran terhadap diri manusia.

Dimensi lingkungan adalah suasana atau kondisi sekitar yang mempengaruhi seluruh dimensi yang ada. Hal ini dapat diibaratkan seperti suhu lokasi dimana manusia bertumbuh dan berkembang.

Pertanyaan mendasarnya adalah untuk pendekatan apa yang merupakan konstruksi hierarkis, eksekutif, dan etis yang dibuat dan dijalankan secara ahli dan untuk tujuan apa mereka harus disesuaikan dengan iklim. Jawaban atas pertanyaan ini diidentifikasi dengan permintaan untuk menunjukkan atau mewakili penegakan. Administrator, yang dipercayakan sebagai pihak yang profesional dan bermoral, harus mempertanggungjawabkan kepada publik atas segala tindakan dan keputusannya, yang ditakdirkan untuk mereka layani dalam bentuk kinerja, sehingga dimensi krusial terakhir dari dunia administrasi publik adalah dimensi kinerja. tanggung jawab. Dimensi ini memberikan bukti nyata tentang kehadiran dan kegunaan nyata pemerintah dalam administrasi publik suatu negara.

4.2 Mazhab Administrasi Publik

Dalam ilmu administrasi publik memiliki banyak pendekatan yang digunakan dikarenakan ilmu administrasi publik memiliki beragam kegiatan di dalamnya. Maurice Spiers memberikan pendapatnya mengenai pendekatan-pendekatan yang ada dalam administrasi publik merupakan pendekatan yang matematik, sumber daya manusia serta sumber daya umum. Berbeda dengan pendapat Spiers, Robert Presthus mengemukakan bahwa pendekatan administrasi publik yaitu pendekatan structural, pendekatan institusional, pendekatan perilaku serta pendekatan pasca perilaku. Sedangkan menurut Thomas J. Davy pendekatan dalam administrasi publik yaitu pendekatan manajerial, pendekatan psikologis serta pendekatan sosiologis. Dalam ilmu administrasi publik ada dua mazhab yang banyak dikenal yaitu pendapat dari C.L. Sharma dan Gerald Caiden.

Ada 6 mazhab dalam administrasi publik yang dikemukakan oleh C.L Sharma yaitu: mazhab proses administrasi, mazhab empiric, mazhab perilaku manusia, mazhab system sosial, mazhab matematik serta mazhab teori keputusan. Berikut merupakan penjelasan dari masing-masing mazhab menurut Sharma sebagai berikut:

1. Mazhab Proses Administrasi

Proses administrasi merupakan proses yang cukup penting dalam sebuah organisasi. Dimana proses administrasi diperlukan dalam sebuah organisasi dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Yang dimaksud proses kerja ialah pemanfaatan baik sumber daya manusia maupun sumber daya materi yang ditujukan dalam mencapai tujuan-tujuan organisasi yang telah di tetapkan sebelumnya. Pendekatan proses administrasi seringkali di anggap sebagai pendekatan operasional dikarenakan keberadaan mazhab ini tujuannya untuk menganalisis aktivitas administrator dimana bertujuan untuk memahami fungsi dasar administrasi. Serta dapat menemukan prinsip dasar pada fungsi administrasi pada masing-masing administrator. Dengan adanya mazhab ini diharapkan dapat memberikan dampak baik bagi praktek administrasi publik.

2. Mazhab Empiris

Dengan adanya mazhab empiris memiliki tujuan untuk mengembangkan teori administrasi publik. Mazhab empiris sering dikenal sebagai mazhab dengan pendekatan dengan tumpuan studi kasus serta perbandingan. Dengan adanya hal tersebut maka mazhab empiris ini memfokuskan pada pengalaman praktek administrasi. Dengan fokus yang dimiliki oleh mazhab empiris ini maka mazhab ini dapat memberikan penjelasan mengenai fenomena administrasi.

3. Mazhab Perilaku Manusia

Manusia merupakan actor utama dalam menggerakkan aktivitas yang terdapat dalam sebuah organisasi dengan memahami perilaku manusia khususnya bidang psikologi. Pendapat mazhab ini yaitu kegiatan yang dilakukan individu atau manusia dalam sebuah organisasi akan dapat terlaksana dengan baik jika prinsip-prinsip psikologi diterapkan dengan baik. Pada mazhab ini perilaku manusia dianggap sebagai factor penting dalam sebuah organisasi, namun pada sisi lain perilaku pada manusia juga dianggap factor dasar dalam administrasi.

4. Mazhab Sistem Sosial

Sistem jaringan pada hubungan kultural merupakan maksud dari system sosial pada mazhab ini. Disini manusia serta lingkungan dapat terpengaruh dengan batas-batas biologis, fisik, serta sosial yang dapat diatasi dengan kerjasama. Efektivitas administrasi telah diberikan oleh mazhab system sosial dimana pada mazhab system sosial ini berusaha untuk meneliti

bermacam-macam kelompok sosial, menemukan hubungan kultural serta memusatkannya kedalam sebuah system sosial.

5. Mazhab Matematik

Dalam mazhab matematik memiliki maksud dimana matematik itu sendiri adalah sebuah proses logis yang dipergunakan dalam menelaah hasil dengan cara menerapkan proses serta model-model matematik. Mazhab ini memberikan kontribusi yang penting dalam bidang administrasi industry dengan menerapkan operation search serta linear programming. Mazhab ini memberikan manfaat yaitu berfikir secara teratur, cepat dalam penentuan masalah, memusatkan perhatian pada kegunaan hasil, menangani masalah yang rumit dengan mudah, subjektifitas dalam administrasi dapat dikurangi. Aspek fisik dan administrasi banyak menggunakan mazhab ini.

6. Mazhab Teori Keputusan

Pada mazhab ini menganggap bahwa pembuat keputusan adalah fungsi dari administrasi. Teori keputusan ini memiliki tujuan untuk melakukan evaluasi dalam alternatif dalam memilih tindakan serta aktivitas dalam organisasi. Dengan adanya hal tersebut maka mazhab teori keputusan ini dianggap penting pada setiap organisasi serta menjadi karakter dalam sebuah administrasi.

Selain Sharma, Gerald Caiden juga mengemukakan pendapatnya mengenai mazhab dalam ilmu administrasi publik. Dimana Caiden mengemukakan bahwa ada 8 mazhab dalam ilmu administrasi yaitu mazhab proses administrasi, mazhab empiric, mazhab perilaku manusia, mazhab analisis birokratik, mazhab system sosial, mazhab pembuatan keputusan, mazhab matematika serta mazhab integrasi. Berikut merupakan penjelasan masing-masing mazhab menurut Caiden sebagai berikut:

1) Mazhab Proses Administrasi

Henry Fayol merupakan tokoh dalam mazhab ini, dimana Fayol memberikan rumusan mengenai fungsi-fungsi administrasi. Kedua yaitu Lyndall Urwick dimana juga mengemukakan prinsip administrasi SLOGUS (standing for staff, line, organization, communication, span of control). Selanjutnya yaitu POSDCORD yang dikemukakan oleh Luther Gullick yang kemudia banyak dikenal hingga saat ini.

2) Mazhab Empirik

Pada mazhab ini mempercayai bahwa prinsip umum dalam administrasi tersebut merupakan hasil dari studi praktek administrasi. Mazhab ini memberikan manfaat dalam penolakannya terhadap dikotomi politik administrasi. Dengan adanya hal tersebut maka mazhab ini dianggap kurang memiliki keinginan keras dibandingkan dengan mazhab proses.

3) Mazhab Perilaku Manusia

Pada mazhab ini tidak dapat dipisahkan dalam sebuah organisasi baik organisasi formal maupun informal. Fenomena yang tercakup pada mazhab ini yaitu komunikasi, konflik, motivasi, kepemimpinan, status serta interaksi.

4) Mazhab Analisis Birokratik

Dasar dalam mazhab ini yaitu konsep birokrasi yang diungkapkan oleh Weber. Analisis birokratik ini terpusat pada aspek fungsional dan disfungsional administrasi birokratik, perilaku birokrat, lingkungan kultur birokrasi, kekuasaan birokratik, penyimpangan tujuan, kategori-kategori birokrasi dan birokrasi kultur administrasi.

5) Mazhab Sistem Sosial

Pada mazhab system sosial memiliki pandangan dimana organisasi merupakan system sosial. Seperti yang telah diketahui bahwa administrasi memiliki kaitan dengan organisasi baik individu maupun kelompok di dalam organisasi itu sendiri. Mazhab memperluas pemahaman hubungan administrasi publik dengan masyarakat.

6) Mazhab Pembuatan Keputusan

Mazhab pembuatan keputusan ini memiliki pandangan bahwa organisasi merupakan system pembuatan keputusan. Dalam pembuatan keputusan yang benar dalam sebuah organisasi memiliki dasar yang teliti dalam perhitungan terhadap prinsip-prinsip organisasi. Mazhab pembuat keputusan ini memiliki kaitan dengan pemilihan kebijakan publik untum memenuhi kebutuhan publik.

7) Mazhab Matematika

Matematika merupakan sebuah alat yang memiliki guna untuk seorang administrator khususnya untuk melakukan aktivitas perencanaan, pembuatan keputusan, control manajemen serta pengumpulan data. Pendekatan ini hanya dapat dipergunakan dalam data yang sifatnya kuantitatif.

8) Mazhab Integrasi

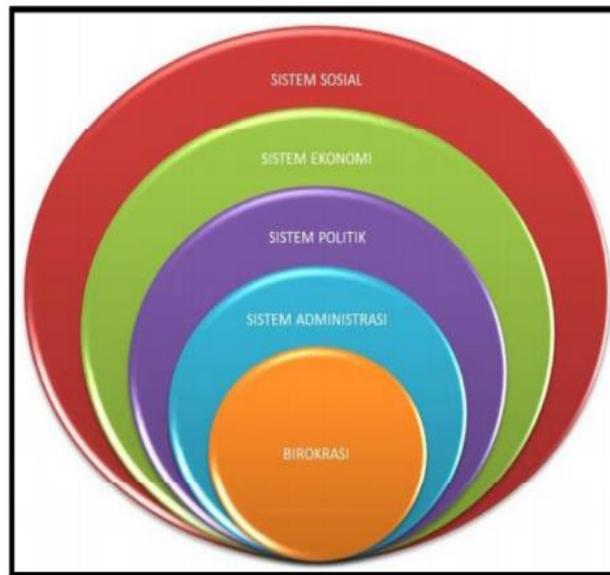
Dalam mazhab ini para ahli memiliki tujuan untuk menyatukan atau mengintegrasikan semua teori administrasi publik. Ada dua strategi yang dipakai yaitu dengan melakukan konsolidasi teori administrasi serta dengan meleburkan seluruh administrasi publik menjadi sebuah teori yang paling tinggi.

4.3 Hubungan Administrasi Publik Dengan Disiplin Ilmu Lain

Seiring dengan perkembangan zaman, masyarakat saat ini telah berkembang kearah yang lebih baik dari masa ke masa. Dengan adanya perkembangan yang terjadi maka permasalahan yang timbul di masyarakat juga semakin kompleks sehingga memerlukan penyelesaian dari segala bidang khususnya ilmu administrasi publik dalam menyelesaikan permasalahan yang ada. puncak hubungan disiplin ilmu lain dengan ilmu administrasi publik menurut James W. Fesleer pada masa 1946-1960 memiliki manfaat sebagai berikut:

- a. Bagi administrasi publik, hubungan yang terjadi antara ilmu administrasi publik dengan disiplin ilmu lain yaitu administrasi publik dapat memahami kepentingan dari pakar disiplin ilmu lainnya yang telah menguasai bidang ilmu lainnya.
- b. Sebaiknya, para pakar disiplin ilmu lainnya dapat memahami peranan koordinatif administrasi publik
- c. Terciptanya kesamaan sikap dan kebersamaan antara administrasi publik dan disiplin ilmu lain dalam upaya memecahkan masalah sosial da pengembangan ilmu itu sendiri.

Dengan adanya hal tersebut maka administrasi publik memiliki peran sebagai administrator dengan kewajiban pokok yang harus dilakukan yaitu melakukan koordinasi dalam berbagai bidang kegiatan guna mewujudkan tujuan kenegaraan yaitu welfare state. Fred W. Riggs memberikan pendapat mengenai teori lingkaran konsentris yang didlarnya menjelaskan mengenai hubungan administrasi pubik dengan disiplin ilmu lain. Dimana teori tersebut mengungkapkan bahwa system administrasi publik dipengaruhi atau memperngaruhi system yang lebih luas. Dibawah ini merupakan gambar hubungan administrasi publik dengan disiplin ilmu lain menurut Fred W. Riggs sebagai berikut:



Gambar 4.1: Hubungan Administrasi Publik dengan Disiplin Ilmu Lain

Gambar diatas dapat menunjukkan bahwa semakin kedalam lingkaran konsentrisnya maka semakin besar pengaruh terhadap system administrasi publik. Sedangkan sebaliknya semakin keluar lingkaran konsentrisnya maka semakin kecil pengaruh terhadap system administrasi publik. Dalam system administrasi yang dilakukan atau dijalankan oleh sebuah Negara, administrasi publik memiliki pengaruh yang cukup besar didalamnya. System politik, system ekonomi serta system sosial memberikan pengaruh terhadap system administrasi publik. System yang memberikan pengaruh yang cukup besar terhadap system administrasi publik adalah system politik. Sedangkan system yang memebrikan pengaruh paling kecil yaitu system sosial.

Dengan adanya hal tersebut maka dapat dikatakan jika administrasi publik memiliki sifat yang multidisiplin serta melakukan pendekatan-pendekatan terpadu sehingga dapat menentukan langkah penyelesaian yang sesuai serta menentukan skala prioritas untuk menngani suatu masalah publik dengan memanfaatkan berbagai macam disiplin ilmu lain. adapun hubungan administrasi publik dengan ilmu-ilmu lain sebagai berikut:

- a. Administrasi publik merupakan salah satu cabang dari ilmu sosial. Kegiatan administrasi publik terjadi pada lingkungan sosial tertentu sehingga dengan adanya hal tersebut maka wujud aktivitas dari administasi publik memiliki kaitan erat dengan berbagai ilmu sosial lainnya seperti ilmu sejarah, ilmu antropologi budaya, ilmu ekonomi, ilmu administrasi niaga, ilmu jiwa serta ilmu politik.
- b. Pandangan mengenai administrasi publik akan lebih mudah diungkap dengan menggunakan analisis sejarah serta antropologi budaya. Analisis sejarah akan bertambah lengkap dengan adanya antropologi budaya.
- c. Perhitungan biaya serta manfaat diberikan oleh ilmu ekonomi. Sedangkan administrasi niaga memberikan sumbangan mengenai gambaran manajemen ilmiah kepada administrasi publik. Sedangkan ilmu jiwa memebrikan sumbangsihnya dalam memahami individu dalam situasi administrasi.
- d. Birokrasi dan kooptasi telah dijelaskan oleh ilmu sosiaologi dimana kedua bahasa tersebut merupakan bahasan dasar dalam ilmu administrasi publik.

Berikut merupakan penjelasan mengenai hubungan ilmu administrasi publik dengan ilmu politik yaitu:

- a. Administrasi publik dengan ilmu politik memiliki hubungan yang sudah berjalan cukup lama. Alasan keduanya memiliki hubungan yang cukup lama dikarenakan kedua disiplin ilmu tersebut tidak memiliki batas yang tegas antara keduanya.

- b. Dalam politik, administrasi publik memiliki tempat sebagai suatu dasar yang sangat penting pada lingkungan pemerintahan. Pandangan terhadap administrasi publik sebagai sebuah aspek dari proses politik serta sebagai bagian dari system pemerintahan.
- c. Munculnya dikotomi politik-administrasi sebenarnya merupakan gerakan koreksi terhadap buruknya karakter pemerintah.
- d. Pada perkembangan saat ini, orientasi politik pada ilmu administrasi publik dikombinasikan dengan orientasi manajerial yang dikenal dengan orientasi politik-manajerial serta orientasi sosio-psikologis yang dikenal dengan orientasi politik-sosio-psikologis.

4.4 Peran Administrasi Publik

The work of government sebutan bagi Administrasi, dengan adanya hal tersebut maka administrasi mempunyai peran yang sangat penting pada suatu Negara. Beberapa literature yang dapat dipelajari dari Karl Polanyi, Graham Sumner, Waller Weyl, dan Frederick A Cleveland (Martin, 1989). Kondisi ekonomi disuatu Negara sangat bergantung pada dinamika administrasi publik, pendapat ini dikemukakan oleh Karl Polanyi. Willian Graham Sumner pelopor Darwinian di Amerika Serikat menggambarkan bahwa dinamika administrasi publik dapat membuat system kenegaraan yang ada menjadi lebih buruk. Peran tersebut juga dapat dilihat dari pernyataan Waller Wey; bahwa pemerintah dapat menyengsarakan masyarakat kalau menerapkan administrasi publik dengan gaya shadow democracy yang maksudnya hanya orang kaya saja yang memerintah seakan mendapatkan hak istimewa sehingga administrasi publik cenderung menyengsarakan rakyat banyak. Sebaliknya Frederick A. Cleveland justru menunjukkan peran administrasipublik sangat vital dalam membantu memberdayakan masyarakat dan menciptakan demokrasi.

Frederick A. Cleveland mengatakan bahwa administrasi publik diadakan untuk memberikan pelayanan publik dan manfaatnya dapat dirasakan masyarakat setelah pemerintah meningkatkan profesionalismenya. Menerapkan teknik efisiensi dan efektivitasnya dan lebih menguntungkan lagi manakala pemerintah dapat mencerahkan masyarakat untuk menerima dan menjalankan sebagian tanggung jawab administrais publik tersebut. Sehingga membentuk apa yang disebut organized democracy. Pendapt Cleveland juga sama dengan pendapat (Denhardt., 2003) yang melihat bahwa administrasi publik melalui pelayanan-pelayanan administrasi publiknya berperan memberikan atau menciptakan demokrasi. (Rondinelli, 1989) mengungkapkan bahwa kini peran pemerintah harus diarahkan kepada melayani masyarakat agar mencapai democratic governance. Dan hal ini harus dilakukan secara efektif melalui inovasi, prinsip-prinsip good governance, pemanfaatan teknologi, penguatan institusi-institusi publik, partisipasi, pengembangan kapasitas, desentralisasi pemberian pelayanan, pemberdayaan dan kemitraan sektor publik dan swasta.

Namun, seringkali ada peran negatif bagi administrasi publik. Hal ini terlihat jelas dalam dinamika organisasi yang tidak sehat dan perubahan sifat departemen, penempatan menteri dan seluruh stafnya pada posisinya, pengaturan mandat, mekanisme pengangkatan atau pemilihan dan pemberhentian yang sama. . gubernur, bupati, dan walikota, serta seluruh sekretaris daerah, kepala dinas, dinas, dan dinas di tingkat daerah. Peran ini juga terlihat ketika kualitas birokrat atau eksekutif kunci seperti menteri dan semua jajaran di pusat atau di daerah tidak memadai atau struktur dan fungsi birokrasi di daerah diganti tanpa reaksi. Mungkin peran negatif yang paling dirasakan adalah adanya kesalahan dalam penataan struktur organisasi publik, proses pengelolaan dan perumusan kebijakan yang kurang rasional serta rendahnya etika dan moral para birokrat. Di negara berkembang, peran negatif ini masih terlihat dan menjadi salah satu penyebab keterbelakangan.

Dengan demikian, administrasi publik adalah bidang di mana otoritas atau pemimpin pemerintah menyelesaikan urusan yang terkait dengan area publik, terutama pengaturan administrasi untuk kepentingan umum, administrasi publik sangat menentukan kokohnya, kekuatan, dan bantuan pemerintah suatu negara. Selain pengelolaan kebijakan, juga dapat dilihat sebagai suatu kesempatan di mana cenderung dilihat atau didemonstrasikan apakah para elit pengatur dan pembuat undang-undang benar-benar memenuhi jaminan mereka atau menunjukkan kepada publik bahwa mereka telah memutuskan untuk mendukung mereka. Karena itu, administrasi publik juga sangat berperan dalam menjaga public trust dimana hal tersebut sangat penting untuk selalu dijaga agar legitimasi atau pengakuan publik terhadap eksistensi dan integritas pemerintah tetap terjaga.

Administrasi publik memiliki peran yang sangat penting sebagaimana pendapat yang dikemukakan oleh John Rohr. Administrasi publik memiliki hubungan yang cukup erat dengan masyarakat. Dalam pemerintahan, administrasi sangat memiliki peran penting dalam berjalannya pemerintahan. Pemerintahan tanpa ada administrasi maka tidak dapat berjalan dengan baik. Pemerintah tidak akan memiliki fungsi tanpa administrasi publik. Keberadaan administrasi publik dalam pemerintah telah ada sejak masa monarki. Administrasi publik dalam pemerintah memiliki peran yaitu memberikan pelayanan publik bagi masyarakat sebagaimana bentuk tanggung jawab pemerintah untuk memenuhi kebutuhan publik. Kemajuan kehidupan masyarakat banyak bergantung pada administrasi publik itu sendiri. Banyak fungsi-fungsi pemerintahan yang menjadikan administrasi publik sebagai fungsi penting didalamnya. Pada era saat ini peran administrasi publik sangatlah dibutuhkan.

Menurut E. N Gladden, keefisienan administrasi publik dapat dilihat dari tiga karakter dibawah ini:

- a. Tujuan fungsional yang telah dibuat harus dipenuhi.
- b. Kebutuhan jangka panjang yang dapat ditimbulkan dari perubahan-perubahan teknik administrasi ataupun lingkungan sosial harus terpenuhi.
- c. Penyesuaian rencana pusat yang mengakomodasi pemerintah dan unit tertentu.

Peningkatan kesadaran antara masyarakat dan pemerintah mengenai hak dan kewajiban masing-masing membuat peran serta fungsi administrasi publik menjadi dinamis serta mengalami perkembangan guna memenuhi kebutuhan masyarakat yang terus berubah seiring berkembangnya zaman.

4.5 Kegiatan Administrasi Publik

Apa yang dilakukan dalam dunia administrasi publik adalah apa yang dilakukan oleh pemerintah dalam jumlah dan bentuk yang sangat besar dan bervariasi. Baik dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pelayanan publik di berbagai bidang maupun dalam kaitannya dengan masyarakat melalui program-program pembangunan. Kegiatan pelayanan publik dapat diamati melalui pelayanan kesehatan, pendidikan, keamanan dan ketertiban, perizinan, dan lain-lain. rutin. Kegiatan yang terkait dengan pembangunan dapat dibaca dari penyediaan barang publik seperti pembangunan ekonomi (sarana dan prasarana fisik dan sosial), sistem sosial budaya, hukum, politik, dan pembangunan kualitas manusia, yang kesemuanya bertujuan untuk mengejar ketertinggalan, mengentaskan kemiskinan, mengurangi ketimpangan dan pengangguran.

Secara garis besar, gerakan ini dapat dilihat berdasarkan apa yang secara resmi diselesaikan oleh yayasan-yayasan departemen dan non-departemen. Sedangkan di daerah, hal ini dilakukan oleh sekretariat provinsi, dinas, organisasi, dan tempat kerja. Untuk menyelesaikan

pekerjaan di sini, berbagai macam tenaga kerja digunakan, dari penjaga malam hingga spesialis klinik umum atau dari perwakilan bawahan hingga kepala publik tingkat yang tidak dapat disangkal dengan banyak bawahan. Jadi, latihan implementasi kebijakan adalah latihan yang dilakukan baik oleh otoritas yang mendasari atau pemegang eselon yang memimpin suatu unit, seperti halnya oleh otoritas non-primer yang tidak memimpin suatu unit.

Kegiatan-kegiatan ini dapat ditangani sendiri oleh aparat pemerintah atau melibatkan sektor swasta dan masyarakat. Apabila kegiatan ini kompleks sifatnya dan pemerintah kurang mampu melaksanakannya maka kegiatan tersebut dapat ditawarkan kepada pihak swasta dan masyarakat yang menanganinya. Latihan-latihan ini dibahas secara eksplisit dengan alasan bahwa latihan-latihan tersebut mencakup penegasan dan kualitas politik. Nilai penegasan dalam gerakan ini termasuk memperhatikan kecakapan, kecukupan, dan ekonomi. Sedangkan kualitas politik di identikkan dengan pemerataan dan keseragaman. Apabila permasalahan kebutuhan dan aspirasi masyarakat berubah secara cepat maka kegiatan-kegiatan tersebut juga akan berubah cepat dan bisa menjadi lebih kompleks lagi.

Secara khusus, kegiatan administrasi publik menitikberatkan pada aspek pengelolaan seperti penyelenggaraan ketertiban umum. Artinya administrasi publik lebih mementingkan pengelolaan pelayanan publik dan penyampaian barang publik. Padahal, ada konsepsi umum administrasi publik, yaitu pengelolaan urusan publik. Oleh karena itu, aktivitas administrasi publik meliputi segala sesuatu yang dilakukan oleh manajer publik. Kegiatan administrasi publik yang lebih luas tidak hanya terkait dengan aspek manajemen, tetapi juga dengan dimensi strategis lainnya seperti penataan ketertiban umum, struktur organisasi, pengembangan moral dan etika, adaptasi lingkungan, dan bahwa pekerjaan Pemerintah hanya dapat berhasil jika dimensi ini dikendalikan secara memadai. dan tetap.

Kegiatan administrasi publik bertujuan untuk memnuhi kebutuhan publik atau secara akademik dikenal dengan istilah public interest. Di dalam masyarakat terdapat banyak kepentingan seperti kepentingan publik, pribadi, kelompok, partai (politik), jabatan dan lain sebagainya. Namun, kepentingan yang harus diperjuangkan secara terbuka adalah kepentingan publik. Kepentingan publik sering kali dipertentangkan dengan kepentingan yang berbeda dan dalam berbagai peristiwa hilang. Hal ini dapat tercermin dalam pilihan tentang apa yang harus dilakukan, siapa yang harus dilakukan, dan di mana melakukannya, yang secara teratur tidak sesuai dengan tujuan dan kebutuhan daerah setempat. Meskipun kepentingan umum merupakan sasaran utama kegiatan administrasi publik tetapi kepentingan umum itu sendiri sering menimbulkan masalah karena ada ketidakpastian dari konsepnya (Denhardt&Denhardt, 2003). Ada yang mengartikannya sebagai kepentingan yang ditentukan oleh produsen strategi terpilih sebagaimana tertuang dalam manajemen kebijakan lama. Artinya, kepentingan publik tidak harus datang dari daerah secara langsung, tetapi dapat diajukan melalui utusannya atau pejabat publik yang ditunjuk untuk dipilih. Oleh karena itu, banyak warga sekitar merasa bingung ketika apa yang dipilih tidak sesuai dengan keinginan mereka.

Ada yang justru melihat kepentingan umum sebagai suatu konsep yang tidak relevan lagi dalam administrasi publik sebagaimana dalam New Public Management (NPM) karena telah digantikan oleh koalisi dari kepentingan khusus yang menang. Hal ini dapat dimengerti karena diterimanya prinsip kompetisi dan kewirausahaan serta gaya bisnis swasta ke dalam pemerintahan. Namun demikian, ada yang mendefinisikan kepentingan publik sebagai shared values atau nilai-nilai yang disepakati bersama oleh masyarakat (Denhardt., 2003) sebagaimana yang dinyatakan dalam New Public Service (NPS). Istilah shared values lebih menggambarkan apa yang dianggap bernilai oleh masyarakat atau komunitas dan dinyatakan

langsung oleh masyarakat itu sendiri. Mengacu kepada pendapat terakhir ini maka apa yang secara kolektif diinginkan atau dibutuhkan oleh masyarakat itulah yang disebut sebagai kepentingan publik.

Secara operasional, kepentingan umum ini sering menjadi isu karena digambarkan melalui interaksi yang seringkali tidak mencerminkan kerinduan atau keinginan masyarakat umum. Secara teratur dan bahkan mencerminkan kerinduan atau keinginan agen atau pemimpin individu. Tempat-tempat umum, misalnya dewan dan ketua, secara teratur demi kepentingan umum ketika mereka harus memilih sesuatu yang benar-benar ditentukan oleh keuntungan mereka sendiri. Untuk mengendalikan kecenderungan negatif ini, diperlukan prinsip yang luar biasa, seperti administrasi yang dapat diterima, di mana siklus dinamis diselesaikan secara adil dan pendekatan masyarakat umum lebih banyak mengambil bagian dan lebih bebas untuk menangani atau menangani pilihan utama dan otoritatif. Dengan demikian, kepentingan publik dapat lebih baik jika langkah implementasi kebijakan dijalankan dengan lebih adil.

4.6 Perbedaan Administrasi Publik Dengan Administrasi Swasta

Administrasi publik memiliki karakteristik yang sangat khas yang membedakannya dengan administrasi privat. Meski bisa dibilang prinsipnya sama. Perbedaan utama muncul dari pendapat Paul H. Appleby (Shafritz and Russel., 1997), yang menegaskan bahwa pemerintah dan swasta sangat berbeda. Perbedaan utama adalah bahwa pihak yang dilayani/pemerintah melayani kepentingan umum sedangkan pihak swasta melayani kepentingan swasta/swasta. Perbedaan ini seringkali menjadi masalah atau menimbulkan konflik dimana pemerintah seringkali tidak memahami pihak swasta atau dunia swasta. Sektor swasta sekarang tidak memahami peran pemerintah.

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

Ciri-ciri lain yang dapat membantu menjelaskan perbedaan antara administrasi publik dan administrasi swasta dikemukakan oleh (Allison, 1987) bahwa administrasi publik sebagai berikut:

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

12. Memiliki orang-orang yang berkarakteristik sangat variatif

13. Memiliki orang-orang dengan tingkat kepuasan kerja dan komitmen yang rendah terhadap organisasinya

Harus diakui pula bahwa administrasi publik sebagai suatu disiplin ilmu menyediakan berbagai prinsip, metode, dan teknik rasional yang dapat dipelajari untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Hampir semua prinsip tersebut berasal dari dunia bisnis (Drucker, 1999), sehingga tidak semua dapat digunakan. Administrasi publik berbeda dari swasta tidak hanya dalam konteks, tetapi juga dalam orientasi nilai. Misalnya, administrasi swasta lebih berorientasi pada keuntungan, sedangkan administrasi publik lebih berorientasi pada organisasi nirlaba. Administrasi swasta lebih menekankan pada rasionalitas model ekonomi manusia, sedangkan administrasi publik lebih menekankan pada rasionalitas terbatas manusia administrasi, dan administrasi swasta lebih berorientasi pasar, lebih otonom dan kurang berpengaruh secara politik, sementara bahwa administrasi publik adalah sebaliknya.

Yang paling spesifik adalah bahwa cara-cara yang digunakan administrasi publik untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan memang dinilai dari segi efisiensi dan efektivitas. Namun, tingkat efisiensi dan efektivitas tidak harus mencapai titik optimum karena dunia administrasi publik tidak berorientasi pada profit semata. Hal ini disebabkan oleh adanya tuntutan bahwa administrasi publik juga harus mempertimbangkan nilai lain seperti keadilan dan tanggung jawab terhadap publik (Chandler, R.C. & J.C, 1988).

Terdapat tiga ahli yang mengemukakan perbedaan administrasi publik dengan administrasi swasta yaitu John Dunlop, Hal Rainey serta Robert Backoff dan Charles Levine. Ketiga ahli tersebut memberikan pendapatnya mengenai perbedaan administrasi publik dan administrasi swasta, namun dari ketiga ahli tersebut John Dunlop yang memiliki pendapat lebih detail sebagai berikut:

1. Time Perspective. Dalam administrasi publik seorang manajer hanya memiliki waktu yang cukup sedikit dikarenakan penentuan waktu di pengaruhi oleh kebutuhan politik serta kalender politik. Sedangkan sebaliknya pada administrasi swasta, seorang manajer swasta memiliki waktu yang relatif lebih lama dimana hal tersebut dipengaruhi oleh perkembangan pasar, inovasi teknologi, investasi serta membangun organisasi.
2. Duration, masa kerja pada administrasi publik tergolong lebih pendek dibandingkan dengan administrasi swasta yang masa kerjanya tergolong lebih panjang.
3. Measurement of performance, standar serta pengukuran kinerja dalam administrasi swasta lebih cenderung sedikit dalam menilai suatu kinerja. Sedangkan sebaliknya dalam administrasi swasta memiliki standar pengukuran kinerja yang lebih rinci dan panjang.
4. Personnel constraints. Pada administrasi publik terdapat dua jenis pejabat yaitu pegawai negeri serta pejabat politik. Dengan adanya kedua jenis pejabat tersebut memiliki kesulitan dalam melakukan rekrutmen hingga remunerasi yang dilakukan oleh pemerintah. Sebaliknya jika administrasi swasta memiliki jangka yang lebih luas dalam melaksanakan pengawasan pegawai mulai dari rekrutmen hingga PHK pegawai.
5. Equity and efficiency. Pada administrasi publik memiliki tekanan dalam hal penyediaan keadilan diantara berbagai konstituen. Sedangkan dalam administrasi swasta memiliki tekanan pada efficiency serta competitive performance.
6. Public processes versus private processes. Pada administrasi publik lebih cenderung diawasi oleh publik atau masyarakat dan memiliki sifat terbuka. Sedangkan sebaliknya jika administrasi swasta lebih pribadi dengan melakukan proses yang lebih internal dan tidak melibatkan publik.
7. Role of press and media. Administrasi publik melakukan persaingan pers dan media. Dimana keputusan yang diambil oleh administrasi publik sering kali disorot oleh pers. Sedangkan administrasi swasta lebih cenderung tidak melakukan persaingan pers dan media. Serta keputusan yang diambil bersifat private.
8. Persuasion and direction. Dalam administrasi publik seringkali administrator memberikan pengaruh terhadap keputusan serta harus mengumpulkan koalisi baik didalam organisasi atau diluar organisasi. Sedangkan administrasi swasta lebih memberikan perintah kepada bawahan dan tidak menimbulkan penolakan terhadap manajer.

9. Legislative and judicial impact. Pada administrasi publik teliti dalam pengawasan legislatif serta peradilan. Sedangkan administrasi swasta jarang dilakukan sebagaimana administrasi publik lakukan. Adanya pengawasan seperti itu dapat menghambat kebebasan administrator.
10. Bottom line. Pada administrasi publik sering kali tidak memiliki garis bawah yang jelas. Berbeda dengan administrasi swasta yang dimana garis yang sangat jelas antara atasan dan bawahan.

4.7 Soal Latihan

1. Jelaskan apa yang anda ketahui mengenai ruang lingkup administrasi publik!
2. Sebut dan jelaskan mazhab administrasi publik menurut Gerald Caiden !
3. Menurut pendapat anda apa perbedaan dari mazhab administrasi publik yang dikemukakan oleh C. L. Sharma dan Gerald Caiden?
4. Jelaskan bagaimana hubungan ilmu administrasi publik dengan ilmu politik!
5. Menurut anda bagaimana peran administrasi publik?
6. Jelaskan apa saja kegiatan administrasi publik!
7. Bagaimana pendapat anda mengenai perbedaan administrasi publik dengan administrasi swasta?

Bab 5

Birokrasi

5.1 Sejarah Munculnya Konsep Birokrasi

Birokrasi pertama kali di kenalkan oleh M. De Gourney dengan menerbitkan surat pada tanggal 1 juli 1764 dan di tulis oleh Baran De Grim. Surat tersebut di tulis karena Gourney berkeluh kesah dengan kondisi pemerintah yang hanya melayani diri sendiri. Adanya hal tersebut maka Gourney berpendapat bahwa kondisi tersebut merupakan sebuah penyakit yang kemudian disebut bureaumania. Birokrasi muncul tidaklah suatu yang baru, begitu juga keluh kesah mengenai birokrasi juga tidak muncul baru-baru ini saja melainkan sudah lama.sebuah orinsip yang dijalankan pemerintah mengenai orang yang baik dan cakap lah yang mampu menjalankan pemerintahan yang baik.

Gagasan yang dikemukakan oleh Gourney menjadi awal mula digunakannya istilah birokrasi pada universitas-universitas politik di Eropa di abad ke 18. Birokrasi dengan mudah di gunakan pada Negara-negara lainnya seperti Jerman dan Italia. Sejak perkembangan pemikiran De Gourney, istilah organisasi secara umum dianut dalam rujukan kata politik di Eropa pada abad kedelapan belas. Ungkapan Prancis Bureaucratie, segera memiliki makna yang sama dalam bahasa Jerman sebagai Kureaukratie (Burokratie), dalam bahasa Italia sebagai Burocrazia dan dalam bahasa Inggris. Inggris menjadi Birokrasi. Arti istilah organisasi juga tumbuh secara mengejutkan setelah periode De Gourney, muncul istilah administrator, pejabat, birokratisme, birokratisasi, dan birokratisasi. Kata referensi dalam bahasa Perancis 1798, mencirikan organisasi sebagai kekuatan, dampak dari para pionir dan staf instansi pemerintah (administratif Bureaux) sedangkan referensi kata Jerman versi 1813 mencirikan organisasi sebagai kekuatan atau kekuatan, di mana kantor dan cabang pemerintah yang berbeda mengambilnya dari penduduk untuk diri. Memang, istilah esensialnya adalah Biro yang berarti menyusun wilayah kerja, yang menyiratkan di mana otoritas bekerja.

Bagaimanapun, penggunaan awal dan penyebaran istilah administrasi benar-benar diselesaikan oleh penulis, Balsac, sangat mungkin orang yang paling mampu dan dapat diprediksi dalam menyebarkan istilah ini melalui novelnya, *Les Empluyes* 1836. Kemudian diambil sebagai asli gagasan Frederick Le Play pada tahun 1864, ketika ia meneliti tentang birokratisme, khususnya perilaku dan aktivitas otoritas ahli yang merugikan warga. Oleh karena itu, komunis Prancis yang tak tertandingi, Le Play, harus meminta maaf atas penggunaan istilah keturunan silang dalam buku-buku ringan

Tema ini (birokratisme) di elaborasi secara terperinci oleh Joseph Oldsznki 1904, seorang pembela Polandia yang berutang pada pemikiran dalam esai mohl yang banyak membicarakan penyalahgunaan yang dilakukan birokrasi. Hingga 1896, birokrasi dalam kamus politik Prancis disebutkan berasal dari Jerman dan dipopulerkan oleh Balzac. Konsep birokrasi ini meluas ke Inggris melalui terjemahan karya berbahasa Jerman. Karya Gorres “Germany And The Revolution” 1819 diterjemahkan dalam bahasa Inggris dengan dua versi yang berbeda pada 1820. Istilah Bureau-kratisch dihindari untuk diterjemahkan sebagai Bureucratic. Sementara terjemahan surat perjalanan seorang pangeran pada 1832 menyebutkan, birokrasi telah menggantikan tempat dari aristokrasi dan kemungkinan besar akan segera menjadi sama posisinya. Pada perkembangan selanjutnya, kamus berikutnya mulai meyebutkan istilah ini. Spenser, juga mulai menulis dibukunya tentang birokrasi dengan mengacu pada Prancis.

Milss dalam bukunya *Prinsipil of political economy 1848*, menempatkan dirinya sebagai penantang sentralisasi semua kemampuan dan pengalaman dan kekuatan kegiatan terkoordinasi dalam kepemilikan kepentingan ekspansif dewan. Dia menganggapnya sebagai organisasi dominan yang muncul dalam masyarakat Inggris. Milss menggarisbawahi bahwa kecenderungan ini adalah a main cause of the inferior capacity for political life yang menandai karkarakteristik dari Negara yang over governed saat itu. Milss, dalam *considerations on representative government 1861* membandingkan, diluar pemerintahan perwakilan, bentuk pemerintahan yang memiliki keterampilan politik yang tinggi adalah birokrasi. Bahkan, birokrasi berjalan dengan nama Monarki atau Aristokrasi. Disini Milss menggambarkan esensi birokrasi sebagai pemerintahan yang dikendalikan oleh yang professional (governrs by profesion)..

5.2 Pengertian Birokrasi

Birokrasi secara etimologis terdiri dari dua kata yaitu “bureau” dan “kratia”. Kedua kata tersebut berasal dari bahasa Perancis yang kemudian mengalami peleburan ke dalam bahasa Jerman. Arti kata “bureau” yaitu meja dan biasanya diperluas menjadi kantor. Kata “kratia” memiliki makna pemerintah. Oleh karena itu birokrasi menjadi sebuah istilah dari peraturan yang di atur atau pengendaliannya dilakukan oleh pemerintah melalui meja atau kantor.

Pada masa saat ini, istilah birokrasi dianggap sebagai “mesin” dimana kegunaannya yaitu untuk mengerjakan pekerjaan yang ada pada organisasi pemerintah mauun non pemerintah. Puncak administrator pada birokrasi terdapat bebrapa orang yang menjalankan kekuasaan dengan cara kurang birokratis contohnya parlemen dan lembaga kepresidenan. Secara konsisten istilah birokrasi telah berada dalam kamus sejak awal. Pada tahun 1978 di kamus akademi Prancis telah memasukkan kata birokrasi di dalamnya dengan menggunakan arti pengaruh, kekuasaan. Kemudian di tahun 1813 di kamus Jerman juga memasukkan istilah birokrasi dengan arti kekuasaan atau wewenang yang dilakukan oleh pemerintah Italia juga memasukkan istilah birokrasi pada kamus yang diterbitkan pada tahun 1823 dengan artian kekuasaan pejabat pada administrasi pemerintahan. Berikut arti isilang birokrasi pada Kamus Besar Bahasa Indonesia yaitu:

1. System pereintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah karena telah berpegang pada hirarki dan jenjang jabatan.
2. Cara bekerja atau susunan pekerjaan yang serba lemban, serta menurut tata aturan (adat dan sebagainya) yang banyak lika-likunya dan sebagainya.

Berikut merupakan pendapat beberapa ahli mengenai arti dari birokrasi yang tidak jauh perbedaannya dengan pengertian di beberapa kamus. Weber mengartikan birokrasi adalah bebrapa ciri-ciri yang memiliki sifat penting yang biasanya hubungan dengan yang lainnya sering menimbulkan perbedaan. Efisiensi merupakan salah satu norma pada birokrasi. Pendapat diatas juga didukung dengan Blau ysnng mengatakan bahwa birokrasi merupakan sebuah organisasi yang memiliki tujuan untuk memaksimalkan efisiensi dalam administrasi. Selanjutnya, Setiyono juga menyampaikan bahwa birokrasi diibaratkan sebagai sebuah ruangan mesin sebuah Negara dimana didalamnya terdapat orang-orang yang mendapat gaji dan sengaja dipekerjakan oleh Negara guna memberikan nasehat serta melaksanakan kebijakan politik Negara.

Dengan beberapa pendapat diatas maka dapat ditarik sebuah pemahaman bahwa birokrasi merupakan salah satu bentuk organisasi yang dimana memiliki dasar keunggulan teknis dalam pengangkatannya, dimana organisasi yang ada membutuhkan koordinasi yang cukup ketat

dikarenakan organisasi tersebut melibatkan banyak orang yang memiliki kemampuan yang berbeda-beda. Dalam merumuskan dan mendefinisikan birokrasi terdapat tiga kecenderungan antara lain pendekatan struktural, pendekatan perilaku, serta pendekatan pencapaian tujuan.

Salah satu fokus penting dari administrasi publik yaitu salah satunya birokrasi. Hal tersebut dapat dilihat dengan adanya teori lama yang memandang birokrasi sebagai instrument politik. Namun dalam perkembangannya teori tersebut mengalami penolakan dengan mengatakan bahwa birokrasi sangat penting peranannya dalam keseluruhan tahapan dalam kebijakan publik. Pentingnya birokrasi menurut Robert Presthus yaitu “delegated legislation”, “initiating policy” serta “internal drive for power, security and loyalty”.

Pada bahasan birokrasi terdapat tiga pokok pernyataan yang wajib diperhatikan yaitu pertama, bagaimana para birokrat dipilih. Kedua, apakah peran birokrat dalam pembuatan keputusan. Ketiga, bagaimana para birokrat diperintah. Hubungan pernyataan kedua, yang perlu disadari yaitu adanya perbedaan antara proses pembuatan keputusan dengan kenyataan yang ada atau formal. Pada kenyataannya para birokrat adalah bagian dari pembuat keputusan.

Pengertian birokrasi yang telah ada pada benak setiap masyarakat adalah sebuah prosedur yang berbelit-belit dimana ujung dari prosedur yang berbelit-belit tersebut adalah biaya. Namun, sebenarnya birokrasi bukanlah prosedur yang berbelit-belit ketika birokrat atau pelayan publik melakukan sesuai dengan tugas pokok serta fungsinya masing-masing sehingga dalam proses birokrasi tidak akan emmakan biaya yang tinggi. Ada beberapa pendapat ahli mengenai pengertian birokrasi sebagai berikut:

1. (Tjokroamidjojo, 1978) mengemukakan pendapat bahwa birokrasi memiliki maksud guna mengorganisasikan dengan teratur sebuah pekerjaan dimana pekerjaan tersebut membutuhkan banyak orang.
2. (Blau and Page, 1956) memberikan pendapat mengenai birokrasi ada memiliki tujuan untuk menyelesaikan tugas administratif yang besar dengan menggunakan cara koordinasi yang sistematis mengenai pekerjaan banyak orang. Menurut mereka birokrasi ada untuk efisiensi administratif meskipun dalam kenyataannya birokrasi belum mencapai efektifitas sebagaimana yang diharapkan.
3. (Ismani, 2001) menyampaikan pendapat mengenai birokrasi dimana pada birokrasi terdapat sebuah aturan rasional, struktur organisasi serta proses yang berdasarkan teknis yang telah dan juga dilakukan seefektif mungkin sehingga tidak ada pandangan negative terhadap birokrasi.
4. (Dwijowijoto, 2004) menyampaikan bahwa birokrasi merupakan sebuah lembaga yang memiliki kekuatan serta kemampuan untuk meningkatkan potensi-potensi yang ada dalam instrument administrasi publik.

5.3 Birokrasi Weberian

Jika kita mendengar kata birokrasi maka tidak akan terlepas dari konsep birokrasi yang dikemukakan oleh Max Weber yang merupakan seorang sosiolog terkenal yang berasal dari Jerman. Weber dalam karyanya “The Theory of Economy and Social Organization” dimana pada karyanya tersebut Weber mengemukakan tipe ideal birokrasi modern. Dalam karyanya Weber tidak pernah mendefinisikan pengertian birokrasi secara langsung. Weber hanya mengemukakan konsep kemudian menyebutkan ciri-ciri birokrasi. Birokrasi yang di kadi oleh weber merupakan birokrasi patrimonial. Dimana birokrasi patrimonial ini sendiri telah ada ketika semasa hidup Weber yaitu birokrasi yang telah berkembang pada dinasti Hohenzollern di Prussia.

Birokrasi patrimonial dianggap oleh Weber sebagai birokrasi yang tidak rasional. Dimana dalam birokrasi patrimonial ini banyak terdapat pengangkatan pejabat yang didasarkan pada political-will oleh pimpinan Dinasti. Dengan adanya hal tersebut maka memiliki imbas pada birokrasi pada saat itu, banyak terjadi pekerjaan Negara yang tidak dapat mencapai hasil yang

diinginkan. Berdasarkan hal tersebut maka Weber mulai mengkaji dan mengemukakan pendapat mengenai apa saja yang seharusnya ada dalam birokrasi.

Weber mengungkapkan tipe ideal birokrasi rasional dapat dilaksanakan dengan cara sebagai berikut:

1. Pejabat tidak dapat menggunakan kekuasaannya untuk kepentingan diri sendiri maupun kepentingan keluarganya. Seorang pejabat secara profesional bebas namun dibatasi oleh jabatannya ketika pejabat tersebut melaksanakan tugas dalam jabatannya.
2. Jabatan-jabatan dalam birokrasi tersusun secara hierarkis dari atas ke bawah serta kesamping. Dengan adanya hal tersebut maka memiliki konsekuensi adanya jabatan atasan dan bawahan serta ada yang memiliki kekuasaan yang lebih besar serta yang lebih kecil.
3. Tugas serta fungsi pada masing-masing jabatan berbeda satu sama lain.
4. Pada setiap jabatan yang ada memiliki kontrak jabatan yang wajib dijalankan. Tugas pokok serta fungsi yang ada pada setiap jabatan merupakan wewenang serta tanggung jawab pejabat yang bersangkutan serta harus dilaksanakan sesuai dengan kontrak.
5. Pengangkatan setiap pejabat dilakukan melalui seleksi dan ujian yang kompetitif sesuai dengan kualifikasi kompetensinya.
6. Pejabat memiliki gaji pokok, jaminan pensiun yang telah disesuaikan dengan jabatan yang disandangnya. Pejabat memiliki hak untuk mengundurkan diri dari jabatan yang ia emban.
7. Ada struktur peningkatan panggilan yang masuk akal dengan kemajuan yang bergantung pada status dan legitimasi sesuai dengan target perenungan.
8. Pejabat menggunakan jabatannya dan instansinya untuk kepentingan diri sendiri atau keluarga sama sekali tidak dibenarkan.
9. Setiap pejabat berada di bawah pengendalian dan pengawasan suatu system yang dijalankan secara disiplin.

Menurut Weber jika sembilan syarat diatas dijalankan pada sebuah birokrasi, maka birokrasi tersebut bercorak legal rasional. Kemudian Weber mengungkapkan staff pada organisasi yang legal rasional sebagai berikut:

Para staff memiliki sifat bebas secara pribadi dimana seorang staff hanya menjalankan tugas yang sesuai dengan jabatan yang di punya.

1. Adanya hierarki jabatan yang jelas.
2. Fungsi sebuah jabatan telah ditentukan secara jelas.
3. Pejabat diangkat berdasarkan suatu kontrak yang telah disepakati.
4. Pejabat dipilih sesuai dengan kualifikasi profesional. Biasanya didasarkan pada ijazah.
5. Staff memiliki gaji serta dilengkapi dengan pensiun. Gaji biasanya disesuaikan dengan jenjang karir.
6. Pos jabatan adalah lapangan kerja yang pokok bagi para pejabat.
7. Jenjang karir berdasarkan senioritas serta keahlian yang dimiliki staff.
8. Kemungkinan ketidak sesuaian pos dengan jabatannya kemungkinan dapat terjadi.
9. Staff tunduk pada system disiplin dan kontrol yang seragam.

Weber juga mengemukakan pendapat mengenai fenomena Kontrol superordinate atas subordinat. Pembatasan jika tidak dilakukan pada control ini maka akan terjadi akumulasi kekuatan absolut di tangan superordinate. Dan akibatnya organisasi tidak akan berjalan secara rasional dan akan berjalan sesuai dengan kemauan seorang pemimpin. Menurut Weber, adanya pembatasan pada setiap kekuasaan itu diperlukan dalam sebuah birokrasi sebagai berikut:

1. Kolegialitas

Kolegialitas yaitu sebuah prinsip yang melibatkan orang lain dalam mengambil sebuah keputusan. Menurut Weber dalam sebuah birokrasi seorang atasan dapat mengambil keputusan sendiri. Namun, kolegialitas dapat dilakukan agar tidak terjadi korupsi kekuasaan.

2. Pemisah Kekuasaan

Dalam hal ini memiliki pengertian bahwa adanya pembagian tanggung jawab terhadap fungsi yang sama antar dua badan atau lebih. Menurut Weber adanya pemisah kekuasaan tidaklah stabil namun dapat membatasi akumulasi kekuasaan.

3. Administrasi Amatir

Administrasi amatir ini dibutuhkan pemerintah ketika pemerintah merasa tidak mampu membayar orang untuk mengerjakan suatu tugas yang berkaitan dengan birokrasi, sehingga dapat dilakukan perekrutan seorang warga Negara untuk melaksanakan tugas tersebut

4. Demokrasi Langsung

Demokrasi langsung ini memiliki fungsi untuk membuat seseorang untuk bertanggung jawab kepada suatu majelis.

5. Representasi

Representasi berdasarkan pengertian seorang pejabat yang diangkat untuk mewakili para pemilihnya. Dalam birokrasi, partai politik dapat diandalkan dalam mengawasi kinerja pejabat serta para staffnya.

Kemudian Weber juga menyampaikan konsepnya mengenai The Ideal Type of Beraucracy dengan merumuskan ciri pokok organisasi birokrasi modern sebagai berikut:

- a. A hierarchial system of authority
- b. A systematic division of labour
- c. A clear specification of duties for anyoneworking in it
- d. Clear ang systematic disciplinary codes and procedures
- e. The control of operation through a consistent system of abstract rules
- f. A consistent applications of general rules to specific cases
- g. The selection of emfloyees on the basic of objectively determined qualivication
- h. A system promotion on the basic of seniority or merit or both

Berikut merupakan tujuh karakteristik birokrasi yang diutarakan oleh Weber sebagai berikut:

- a. Spesialisasi pekerjaan adalah pekerjaan umum yang diselesaikan dengan mudah, terjadwal dan menyelesaikan tugas dengan baik.
- b. Urutan kekuasaan yang tidak salah lagi, menyiratkan bahwa dalam suatu pemerintahan ada berbagai struktur tingkat formal dan memiliki posisi. Dimana setiap posisi rendah sangat dipengaruhi oleh bos.
- c. Formalisasi yang tinggi, setiap anggota yang berada dalam tatanan birokrasi diseleksi terlebih dahulu serta mendapatkan pelatihan dan pendidikan.
- d. Pengambilan keputusan mengenai keadaan wakil-wakil yang tergantung pada kapasitas, mengandung arti bahwa pengaturan seorang pejabat diselesaikan berdasarkan kapasitas dan prestasinya
- e. Bersifat tidak pribadi, dimana dalam lingkungan birokrasi memiliki sanksi yang diterapkan secara menyeluruh tanpa menggunakan perasaan pribadi.
- f. Jenjang karier para pegawai, dimana setiap pegawai atau birokrat memiliki kesempatan untuk memiliki jenjang karier yang lebih tinggi. Atas komitmen yang telah dilakukan oleh pegawai terhadap karirnya, seorang pegawai memiliki masa jabatan yang dimana ketika pegawai tersebut telah kehabisan tenaga ia akan tetap dipertahankan dalam lingkungan birokrat.
- g. Kehidupan organisasi yang dipisahkan dengan jelas dari kehidupan pribadi, maksudnya seorang pejabat tidak bias seenaknya memanfaatkan jabatannya guna keperluan pribadi maupun keperluan keluarga.

Ada 15 karekteristik birokrasi ideal menurut Weber sebagai berikut:

- a. Kekuasaan berada pada sebuah jabatan bukan pada orang yang memiliki jabatan.
- b. Ataran-aturan organisasi menjadi dasar otoritas
- c. Tindakan dalam organisasi memiliki sifat impersonal, melibatkan eksekusi atas kebijakan publik.
- d. System pengetahuan yang disiplin menjadi kerangka dalam tindakan organisasi.
- e. Aturan dikodifikasi secara formal.

- f. Standard dalam tindakan organisasi yaitu peraturan presiden serta abstrak.
- g. Spesialisasi
- h. Legitimasi dan tindakan ditentukan dari batasan yang tegas antara tindakan generatis dan tindakan particular.
- i. Pembagian fungsional kewajiban diikuti oleh struktur posisi konvensional.
- j. Kekuasaan yang diberikan melalui sistem progresif
- k. Pendelegasian kekuatan dikomunikasikan sejauh kewajiban, hak, komitmen dan kewajiban yang ditetapkan oleh kontrak.
- l. Kualitas yang dibutuhkan untuk mengisi posisi tersebut diperkirakan dengan penegasan sertifikasi.
- m. Desain dan kemajuan karir baik berdasarkan pangkat dan prestasi.
- n. Situasi yang berbeda dalam rantai kepentingan akan mendapatkan pembayaran yang beragam
- o. Koordinasi, korespondensi, dan kontrol terpusat.

5.4 Karakteristik Birokrasi

Blau dan Page mengungkapkan bahwa administrasi direncanakan untuk menyelesaikan tugas manajerial yang sangat besar, itu hanya dapat diterapkan pada asosiasi besar seperti asosiasi pemerintah. Ini karena dalam asosiasi kecil hanya membutuhkan koneksi biasa sementara di asosiasi pemerintah membutuhkan koneksi formal. Banyak ahli yang meneliti mengenai birokrasi bahwa fungsi staff pegawai administrasi harus memiliki cara-cara yang spesifik agar lebih efektif dan efisien sebagaimana yang disampaikan oleh Syaifiie sebagai berikut:

1. Kerja yang ketat pada peraturan
2. Tugas yang khusus
3. Kaku dan sederhana
4. Penyelenggaraan yang resmi
5. Pengaturan dari atas ke bawah
6. Berdasarkan logika
7. Tersentralistik
8. Taat dan patuh
9. Tidak melanggar ketentuan
10. Terstruktur
11. Tanpa pandang bulu

Hal tersebut merupakan prinsip dasar dan karakteristik yang ideal untuk birokrasi. Karakteristik tersebut memang idealnya dimiliki oleh para birokrat agar tugas administrasi yang besar dapat terselesaikan dengan baik dan berjalan efektif serta efisien, dengan begitu tujuan organisasi akan dapat tercapai. Namun, pada kenyataannya birokrat pada pandangan masyarakat saat ini cenderung buruk dikarenakan banyak proses administrasi yang ruwet.

5.5 Tipe Ideal Birokrasi

Tipe ideal birokrasi menurut Max Weber sebagai berikut:

1. Prinsip pembagian kerja

Latihan standar yang diharapkan untuk mencapai tujuan otoritatif diisolasi dengan cara tertentu sebagai kewajiban pekerjaan. Dengan standar pembagian kerja yang jelas, pekerjaan diselesaikan oleh staf tertentu di setiap posisi. Sehingga pekerjaan dapat diselesaikan dengan penuh tanggung jawab dan layak.

2. Struktur hierarkis

Asosiasi posisi mengikuti aturan progresif bahwa posisi yang lebih rendah berada di bawah pengawasan atau inisiatif dari posisi yang lebih tinggi. Otoritas yang lebih rendah posisinya

harus bertanggung jawab atas setiap pilihan yang mereka buat kepada otoritas mereka yang lazim.

3. Aturan dan prosedur

Pelaksanaan latihan tergantung pada kerangka kerja administratif yang andal. Kerangka standar dirancang untuk menjamin variasi pelaksanaan setiap usaha dan gerakan dengan sedikit memperhatikan jumlah orang yang terlibat dengannya.

4. Prinsip netral

Otoritas terbaik dalam suatu organisasi menyelesaikan komitmennya dalam jiwa formalistic impersonality yang menyiratkan tanpa belas kasihan atau simpati. Dalam pedoman ini, otoritas dalam menyelesaikan kewajibannya kurang memperhatikan perenungan individu. Dengan menghapus perenungan yang dekat dengan rumah dalam urusan kantor. Berarti prasyarat untuk pikiran yang adil seperti juga untuk efektivitas.

5. Penempatan didasarkan atas karier

Situasi kerja di asosiasi pengatur bergantung pada kemampuan khusus dan dipastikan tidak ada alasan bebas. Dalam asosiasi administratif, posisi kerja perwakilan tergantung pada panggilan. Ada kerangka kemajuan, terlepas dari apakah berdasarkan posisi atau pencapaian atau keduanya. Pendekatan kepegawaian seperti itu diharapkan dapat membangun kesetiaan pada asosiasi dan pengembangan jiwa korps di antara individu-individunya.

6. Birokrasi murni

Pengalaman menunjukkan bahwa jenis asosiasi manajerial yang sederhana menurut perspektif khusus dapat mencapai tingkat efektivitas yang signifikan. Sistem administrasi yang benar-benar berkembang akan lebih efektif daripada asosiasi yang tidak peduli atau yang organisasinya tidak jelas.

Berikut tipe ideal birokrasi menurut Sodang P. Siagian, birokrasi yang ideal dibutuhkan untuk menyelenggarakan fungsi birokrasi dengan efisien, efektif serta produktivitas yang tinggi. Administrasi harus secara konsisten berusaha sehingga semua asosiasi pengatur dapat diawasi tergantung pada standar hierarkis yang kuat. Standar-standar ini adalah sebagai berikut:

1. Prinsip organisasi

Sebagai pandangan dunia di bidang kelembagaan, memahami dan menjalankan standar otoritatif.

2. Prinsip kejelasan misi

Misi organisasi diangkat dari tujuan umum dalam segala bidang kehidupan daerah, negara dan negara. Organisasi memiliki serangkaian tugas mendasar yang harus diselesaikan, baik dalam gagasan pedoman yang harus secara konsisten didasarkan pada undang-undang dan pedoman dan dijalankan secara langsung, seperti halnya dalam berbagai jenis bantuan publik yang harus memenuhi kebutuhan untuk menjadi benar, diatur dengan baik, cepat, namun tepat.

3. Prinsip kejelasan fungsi

Sebagai pandangan dunia kapasitas, misi terperinci harus dilakukan. Kejernihan kapasitas tidak terbatas pada definisi masalah tertentu yang merupakan kewajiban utilitarian suatu organisasi. Meskipun penting, ini juga merupakan upaya untuk memastikan bahwa:

Dalam organisasi tidak terjadi persilangan dan duplikasi karena dalam satu kapasitas diselesaikan oleh lebih dari satu kantor

- a. Tidak ada kapasitas yang diabaikan dengan alasan induknya tidak jelas.
- b. Menghilangkan kesan kapasitas yang signifikan, tidak begitu besar dan immaterial.

- c. Jelas bagi organisasi dan publik yang merupakan pertemuan basis pelanggan dari kantor serupa.
- d. Prinsip kejelasan aktivitas

Yang dimaksud dengan latihan administratif adalah latihan yang dilakukan dalam pelaksanaan kapasitas unit kerja di dalam organisasi. Pedoman ini harus mendapatkan pertimbangan yang terletak pada bagaimana setiap kali orang-orang dari administrasi terlihat dalam latihan yang berlebihan. Setiap kali ada pemborosan. Memang, karena keterbatasan kantor, yayasan, waktu dan aset yang dapat diakses, pemborosan adalah demonstrasi yang tidak pernah dapat didukung.

5. Prinsip kesatuan arah

Memang benar bahwa jabatan pejabat disibukkan dengan latihan yang berbeda, baik yang terfokus pada pertemuan yang berbeda di luar organisasi, lebih spesifik wilayah lokal yang lebih luas dan untuk kepentingan instansi yang bersangkutan. Memang, banyak dari latihan ini bersifat profesional, bergantung pada permintaan dan minat pertemuan yang akan dilayani. Namun, latihan yang berbeda harus ditujukan pada titik puncak tertentu, khususnya pencapaian tujuan yang dinyatakan.

6. Prinsip kesatuan perintah

Salah satu kekuatan yang digerakkan oleh setiap individu yang memiliki jabatan administratif adalah memberikan permintaan kepada bawahan. Lagi pula, permintaan bisa menjadi penghalang agar bawahan tidak melakukan gerakan tertentu. Semua bersama-sama untuk perintah yang diberikan untuk dilakukan dengan layak, sumbernya hanya satu, khususnya yang tak tertandingi langsung dari bawahan yang bersangkutan. Pengesahan ini sangat penting sebagai salah satu model ideal administrasi karena sebenarnya seorang bawahan memiliki banyak atasan yang bergantung pada jumlah situasi administrasi dalam suatu organisasi. Dengan demikian penggunaan standar satu ordo benar-benar didasarkan pada penilaian "satu bar ke bawah" yang menyiratkan bahwa perintis memberikan perintah hanya kepada bawahan langsungnya.

7. Prinsip desentralisasi

Aturan yang secara tegas diidentikkan dengan pembagian kekuasaan adalah pemanfaatan aturan desentralisasi. Sebagai pandangan dunia administratif, desentralisasi pada dasarnya menyiratkan bahwa pengelompokan dinamis harus dicegah pada satu titik tertentu. Pada akhirnya, jangan biarkan sentralisasi yang terlalu tinggi terjadi. Bagi suatu organisasi, hal ini sangat penting mengingat keadaan wilayah Negara mungkin akan heterogen sejauh potensi moneter, jumlah dan sintesis penduduk, kelimpahan teratur, geologi daerah dan cara hidup lingkungan sekitar. Desentralisasi dinamis sangat penting, dengan desentralisasi, otoritas penggerak dan pelaksana bisa melakukan yang tepat dan sesuai dengan kondisi alam di lapangan. Dengan demikian perlu ditegaskan bahwa ada hal-hal yang pasti diselesaikan dengan metodologi yang terkonsentrasi, terutama dalam negara kesatuan. Memang, bahkan di negara yang seperti liga, ada latihan yang melibatkan pemerintah pusat. Jadi pihak berwenang bekerja sesuai dengan undang-undang tidak resmi nasional yang material.

8. Prinsip keseimbangan wewenang dan tanggung jawab

Dalam hal wewenang bisa diartikan menjadi pilihan untuk mengatur atau membatasi orang lain untuk mencapai suatu hal, kewajiban ialah komitmen untuk menanggung setiap hasil yang mungkin timbul karena penggunaan kekuasaan. Keduanya harus dimiliki secara wajar oleh setiap bagian, terutama otoritas otoritas. Hipotesis dewan menggarisbawahi bahwa ketidakaturan antara keduanya dapat mempengaruhi eksekusi otoritatif. Jika posisi

seseorang tidak disesuaikan dengan tanggung jawab, adalah mungkin untuk membuka situasi yang menjanjikan untuk aktivitas tiran atau otoriter. Lagi pula, jika seseorang hanya dibebani dengan kewajiban tanpa disesuaikan dengan kekuasaan, dia mungkin ragu-ragu dalam melakukan sesuatu karena dia khawatir tentang kemungkinan bahwa kegiatannya akan melampaui posisinya.

5.6 Kelemahan dan Problema Birokrasi

Kelemahan-kelemahan yang terdapat dalam birokrasi sebenarnya tidak berarti bahwa birokrasi adalah satu bentuk organisasi yang negatif, tetapi seperti dikemukakan oleh K. Merton lebih merupakan “nureaucratic dysfunction” dengan ciri utamanya “trained incapacity”. Berikut adalah kelemahan-kelemahan birokrasi, yaitu:

1. penetapan standar efisiensi yang dapat dilaksanakan secara fungsional
2. terlalu menekankan aspek-aspek rasionalitas, impersonalitas dan hirarki
3. kecenderungan birokrat untuk menyelewengkan tujuan-tujuan organisasi
4. berlakunya pita merah dalam kehidupan organisasi

Dibawah ini adalah tabel permasalahan birokrasi yang sering kali dijumpai dalam kehidupan bernegara. Antara lain sebagai berikut:

Tabel 5.1: Permasalahan Birokrasi

Nama Alat	Asesmen dapat digunakan pada
Efektivitas peraturan perundang-undangan	Perundang-undangan di bidang alat-alat negara yang masih meliputi, bertentangan, kacau balau, multitafsir, bentrok antar peraturan perundang-undangan
Pola pikir (mind-set) dan budaya kerja (culture-set)	Belum sepenuhnya mendukung organisasi ahli dan benar-benar memiliki sikap yang baik melayani area lokal dan mencapai eksekusi yang lebih baik
Penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, bebas KKN dan akuntabel	Masih ada tindakan inkonsistensi dan penganiayaan ahli selama waktu yang dihabiskan untuk mengendalikan otoritas publik, dan tanggung jawab pelaksanaan pemerintah belum mantap.
Pelayanan Publik	Pelayanan Publik Administrasi publik tidak memiliki pilihan untuk memenuhi kepentingan semua lapisan masyarakat, dan memenuhi hak-hak dasar warga/penghuni
SDM Aparatur	Pembengkakan aset manusia dewan yang belum dilakukan secara ideal untuk lebih mengembangkan keterampilan yang dipoles, perwakilan dan eksekusi yang berwibawa

Usaha-untuk memperbaiki penampilan birokrasi diajukan dalam bentuk teori birokrasi sistem perwakilan. Asumsi yang dipergunaksn adalah bahwa birokrat di pengaruhi oleh pandangan nilai-nilai kelompok sosial dari mana ia berasal. Pada gilirannya aktivitas administrasi diorientasikan pada kepentingan kelompok sosialnya. Sementara itu, kontrol internal tidak dapat dijalankan. Sehingga dengan birokrasi sistem perwakilan diharapkan dapat diterapkan mekanisme kontrol internal. Teori birokrasi sistem perwakilan secara konseptual amat

merangsang, tetapi tidak mungkin untuk diterapkan. Karena teori ini tidak realistik, tidak jelas kriteria keterwakilan, emosional dan mengabaikan peranan pendidikan.

5.7 Sub Bab Heading 1

1. Apa yang anda ketahui tentang sejarah munculnya konsep birokrasi? Jelaskan !
2. Menurut pendapat anda apa yang dimaksud dengan birokrasi!
3. Sebut dan jelaskan birokrasi yang ideal menurut pendapat Max Weber!
4. Sebut dan jelaskan kelemahan serta problema birokrasi di Indonesia!

Bab 6

Wilayah Kajian Administrasi Publik

6.1 Kebijakan Publik

Untuk mengawali pembahasan mengenai kebijakan publik lebih jauh, maka kita perlu mengkaji terlebih dahulu mengenai apa yang dimaksud dengan kebijakan. Kebijakan sering kita dengar dalam Bahasa Inggris dengan istilah policy. Pada kamus besar Bahasa Indonesia arti dari kebijakan yaitu serangkaian konsep dan asas yang menjadi dasar rencana dalam sebuah pelaksanaan sebuah pekerjaan, kepemimpinan serta cara bertindak, tujuan, prinsip, serta pedoman dalam manajemen dalam mencapai tujuan.

Carl J. Fredrickson menyampaikan definisi kebijakan yaitu keseluruhan tindakan yang diusulkan oleh seorang atau sekelompok atau pemerintah pada sebuah lingkungan tertentu dimana dalam lingkungan tersebut dijumpai kesulitan-kesulitan serta memiliki kesempatan dalam melaksanakan usulan kebijakan tersebut guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dengan adanya pendapat dari Fredrickson tersebut maka dapat menunjukkan gagasan dalam kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan dimana bagian tersebut merupakan suatu hal yang penting dalam kebijakan. Dikarenakan dalam sebuah kebijakan memiliki keharusan dalam menunjukkan apa yang sebenarnya dikerjakan dari apa yang telah diusulkan dalam menyelesaikan suatu masalah.

Pendapat Soichin Abdul Wahab menyampaikan pendapatnya mengenai kebijakan sebagai silang pendapat serta kebijakan merupakan tempat beradu argumentasi atau perdebatan para ahli. Dengan pendapat tersebut maka Wahab memberikan beberapa pedoman mengenai kebijakan sebagai berikut:

1. Kebijakan dan keputusan harus dibedakan
2. Kebijakan tidak juga dapat dibedakan dengan administrasi
3. Perilaku dan harapan-harapan merupakan cakupan dari kebijakan
4. Cakupan kebijakan yaitu adanya tindakan atau tidak adanya tindakan
5. Hasil akhir yang dicapai merupakan hal yang wajib dalam sebuah kebijakan
6. Tujuan tersirat maupun tersurat serta sasaran dalam sebuah kebijakan
7. Kemunculan kebijakan dikarenakan sebuah proses dari sepanjang waktu
8. Hubungan dalam sebuah kebijakan mencakup hubungan antar organisasi dan bersifat intra organisasi.
9. Kebijakan publik tidak menyangkut perantara lembaga pemerintahan
10. Kebijakan dirumuskan secara subyektif

Dengan beberapa pendapat ahli mengenai kebijakan, maka selanjutnya kita akan membahas mengenai kebijakan publik. Ruang lingkup dari kebijakan publik sangatlah cukup luas dan mencakup banyak sektor seperti sektor politik, ekonomi, hukum, sosial dan budaya serta lainnya. Di lihat hirarkinya, kebijakan publik memiliki sifat nasional, regional dan lokal. Contohnya undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan daerah dan lain sebagainya. Dalam etimologi kebijakan publik memiliki makna yang sangat beragam tergantung dalam sudut pandang mana yang kita lihat.

Easton mengemukakan pendapatnya mengenai kebijakan publik sebagai the authoritative all location of values for the whole society yang artinya administrasi publik merupakan sebuah proses penerapan nilai-nilai yang dilakukan dengan cara paksa kepada seluruh anggota masyarakat. Laswell dan Kaplan menyampaikan juga pendapatnya mengenai kebijakan publik

sebagai projected rogram of goal, value, and practice yaitu maksudnya kebijakan publik merupakan sebuah program pencapaian sebuah tujuan, nilai dalam praktek yang telah terarah. Pressman dan Widavsky juga memberikan pendapatnya mengenai kebijakan publik sebagai anggapan dasar yang di dalamnya terdapat kondisi awal serta akibat yang bisa diprediksi. Keberadaan kebijakan publik seharusnya dibedakan dengan bentuk kebijakan yang lain. Seperti contohnya dalam kebijakan swasta dimana kebijakan tersebut bukan di pengaruhi oleh pemerintah.

Robert Eyeston juga menyampaikan pendapatnya mengenai kebijakan publik sebagai sebuah hubungan antara pemerintah dengan lingkungannya. Dengan adanya defines tersebut maka banyak pihak yang menganggap bahwa pendapat tersebut memiliki makna yang sangat luas untuk dipahami, dikarenakan dalam pendapat tersebut kebijakan publik dapat mencakup banyak hal. Pendapat Nugroho, terdapat dua karakter dari kebijakan publik sebagai berikut:

1. Kebijakan adalah sebuah hal yang tidak sulit untuk dipahami. Dikarenakan kebijakan publik memiliki makna yaitu suatu proses yang dilakukan untuk mencapai tujuan.
2. Kebijakan publik adalah suatu yang mudah dalam diukur. Dikarenakan ukuran dalam kebijakan publik adalah seberapa jauh kemajuan untuk mencapai cita-cita yang telah ditetapkan.

Woll juga menyampaikan pendapatnya mengenai kebijakan publik adalah beberapa aktifitas pemerintah guna menyelesaikan masalah yang ada pada masyarakat, baik dilakukan langsung maupun melalui lembaga yang ada dalam lingkungan yang berada di sekitar masyarakat. James E. Alderson juga memberikan pendapatnya mengenai kebijakan publik ialah “a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern” yang artinya kebijakan publik merupakan rangkaian sebuah tindakan dimana tindakan tersebut memiliki tujuan tertentu yang dilaksanakan dan dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang untuk menyelesaikan permasalahan tertentu.

Nugroho R juga menyampaikan pendapat mengenai pengertian kebijakan publik sebagai sebuah peraturan yang mengatur kehidupan seluruh masyarakat yang harus ditaati dan dilaksanakan. Jika terjadi sebuah pelanggaran maka akan diberikan sanksi sebagaimana yang telah disepakati sebelumnya dan hal ini dilakukan oleh lembaga yang berwenang. Thomas R. Dye juga memberikan pendapatnya mengenai kebijakan publik adalah sesuatu yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Adanya suatu kebijaksanaan yang dilakukan serta apa manfaat dari kebijakan tersebut harus dipikirkan secara matang oleh pemerintah sehingga kebijakan tersebut memberikan manfaat bagi masyarakat luas dan tidak menimbulkan persoalan baru bagi masyarakat. Walau dalam setiap kebijakan pasti ada pihak yang dirugikan dan diuntungkan namun, dengan adanya hal tersebut maka kebijaksanaan pemerintahlah yang menjadi titik penting dalam memutuskan sebuah kebijakan. Ada tiga model kebijakan yang dirumuskan oleh Thomas R. Dye yaitu model pengamatan terpadu, model demokratis serta model strategis.

Sebagian dari definisi di atas dapat diduga bahwa pendekatan publik merupakan perkembangan dari pilihan strategi yang diambil oleh individu atau kumpulan individu untuk memahami tujuan tertentu di mata publik. Arti pengaturan publik mengungkapkan strategi memiliki hubungan yang benar-benar nyaman dengan organisasi negara ketika penghibur publik memfasilitasi semua latihan yang diidentifikasi dengan tugas untuk mengatasi berbagai masalah yang diperlukan oleh daerah dan negara. Kehadiran premis ini sangat penting untuk implementasi negara/kebijakan.

Dari berbagai isu yang berkembang di masyarakat tidak semua termasuk dalam agenda untuk diproses pemerintah menjadi sebuah kebijakan. Biasanya isu yang di jadikan agenda oleh

pemerintah adalah isu yang memiliki latar belakang yang kuat yang memiliki hubungan dengan analisis kebijakan. Menurut Said Zainal Abidin ada beberapa kriteria yang bisa digunakan untuk menentukan prioritas kebijakan sebagai berikut:

1. Efektivitas, yaitu mengukur sebuah alternatif sasaran yang hendak dicapai dengan sebuah alternatif kebijakan yang memberikan hasil untuk mencapai tujuan yang hendak dicapai.
2. Efisien, jumlah dana yang hendak digunakan harus disesuaikan dengan tujuan yang hendak dicapai.
3. Cukup, kebijakan yang diambil dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan dengan menggunakan sumber daya yang ada.
4. Adil, dengan adanya kebijakan yang diambil seluruh kebutuhan masyarakat dapat terpenuhi tidak hanya sebagian masyarakat saja yang menikmatinya.

Latihan ilmiah dalam strategi terbuka pada dasarnya terbuka untuk pekerjaan dari berbagai disiplin ilmu. Akibatnya, dalam pengaturan terbuka akan terlihat bagaimana komunikasi atau asosiasi berbagai disiplin ilmu akan terlihat secara harmonis. Berdasarkan pendekatan strategi publik dengan tujuan akan mengasosiasikan realitas dan perspektif hipotetis pada saat yang sama. Ada tida rangkaian penting pada analisis kebijakan publik sebagai berikut:

1. Formulasi kebijakan (policy formulation)
2. Implementasi kebijakan (policy implementation)
3. Evaluasi kebijakan (policy evaluation)

Sebuah kebijakan publik jika didalamnya memiliki nilai-nilai yang bertentangan dengan masyarakat maka kebijakan tersebut akan mendapat resistensi ketika kebijakan publik tersebut dilaksanakan di masyarakat. Sedangkan sebaliknya jika suatu kebijakan publik mengandung nilai-nilai yang sesuai dengan nilai yang ada di masyarakat maka kebijakan publik tersebut akan dengan baik diterima. Maka sebaiknya kebijakan publik tersebut seharusnya mengakomodir nilai-nilai yang berkembang di masyarakat.

Dalam pengaturan terbuka ada kemajuan langkah-langkah investigasi pendekatan publik. Investigasi pendekatan publik adalah perkembangan latihan informasi yang diselesaikan selama latihan waktu yang dihabiskan yang memiliki sifat politik. Latihan politik ini dapat ditemukan dalam serangkaian latihan yang menggabungkan pengaturan rencana, definisi strategi, penerimaan strategi, pelaksanaan strategi, dan evaluasi strategi. Sementara itu, latihan merinci masalah, mengantisipasi, menyarankan, mengamati, dan menilai merupakan lanjutan dari latihan dalam ukuran penataan publik.

Lingkungan kebijakan memiliki peran yang mendasar dalam kebijakan publik contohnya dalam lingkungan terdapat pengangguran, kriminalitas, krisis, gejala politik dan lain sebagainya akan menjadi pendorong atau memaksa aktor kebijakan publik membuat sebuah kebijakan publik untuk mengatasi permasalahan atau isu-isu yang berkembang dimasyarakat. Terdapat tiga elemen yang saling berkaitan erat dalam sebuah kebijakan yaitu, lingkungan kebijakan, pelaku kebijakan serta lingkungan kebijakan. Ketiga elemen tersebut memiliki hubungan yang cukup erat dimana kebijakan publik ada dipengaruhi dari lingkungan. Kemudian hal tersebut dirubah kedala sebuah system politik. Dalam waktu yang sama lingkungan juga dapat mempengaruhi pembuatan kebijakan.

Dalam merumuskan kebijakan publik ada beberapa hal yang perlu diperhatikan menurut pendapat Joko Santoso, sebagai berikut:

1. Aktor yang berada pada isu kebijakan
2. Kepentingan yang dimiliki setiap actor
3. Tujuan dari aktor yang hendak dicapai
4. Mana saja actor yang mempunyai tujuan serta kepentingan yang sama dan bisa bekerja sama

5. Suasana yang dimanfaatkan oleh actor untuk menyampaikan kepentingan hingga menggagalkan kebijakan yang disampaikan oleh lawannya.
6. Sarana, alat, serta saluran yang dieprgunakan oleh seorang actor untuk menyampaikan kepentingannya.
7. Setiap aktor memiliki teknik yang digunakan
8. Pengorbaban dan hasil yang diperoleh seorang actor
9. Proses kebijakan tersebut dinilai dari segi demokratisasi, partisipasi dan transparansi.

Selayaknya mengurai benang yang kusut, pembahasan mengenai permasalahan publik sangat pelik dan tak ada habisnya. Hal ini dikarenakan pada masing-masing individu memiliki kebutuhan dan kepentingan yang berbeda-beda. Dengan adanya kepentingan serta kebutuhan yang berbeda inilah pihak yang berkaitan turut serta mengeluarkan suaranya. Dengan adanya proses penawaran yang terjadi antara aktir pembuat kebijakan dengan memanfaatkan kebebsasan dan kewenangannya yang sering kali disalahgunakan maka hal tersebut membuat kebijakan publik akan memberikan manfaat untuk diri mereka sendiri dan tidak untuk rakyat. Dengan banyaknya permasalahan publik maka, actor kebijakan sangat cukup disibukkan dalam melakukan perumusan kebijakan. Namun, para actor harus memilih satu persatu permasalahan yang harus diselesaikan

Menurut pendapat Fadillah Putra mengenai paradigma kebijakan publik yang rigid dan tidak meresponsif akan menghasikan wajah Negara yang kaku dan tidak responsiv terhadap permasalahan. Sedangkan jika paradigma kebijakan luwes dan responsiv maka akan menghasilkan wajah Negara yang luwes dan responsiv. Lima unsur Kebijakan publik:

1. Tujuan
2. Rencana
3. Program
4. Keputusan
5. Efek atau dampak.

6.2 Pelayanan Publik

Pemerintah secara umum adalah sebuah oganisasi yang diberikan keaslian oleh individu sebagai goyangan yang paling tinggi untuk melaksanakan kegiatan pemerintahan pada sebuah Negara, kegiatan tersebut juga dilengkapi dengan alat. Dengan hal tersebut maka dapat diartikan bahwa unsur utama dari pemerintahan berwujud organisasi, organisasi yang diberi kekuasaan sebagai kekuasaan oleh daerah yang dibantu melalui ukuran ras politik secara keseluruhan. Oleh karenanya tugas pemerintah antara lain meliputi fungsi legilatif, fungsi eksekutif serta Pemimpin bekerja sesuai kapasitas hukum sesuai kewenangan setiap yayasan yang telah dikelola dengan undang-undang.

Pada dasarnya pemerintah ada diperuntukkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Dengan demikian dapat dikatakan jika fungsi yang mendasar dari adanya pemerintah adalah pelayanan. Fungsi dasar pemerintah sebagai pelayan publik ditindak lanjuti dengan tiga fungsi utama dari pemerintah yaitu fungsi pelayanan pemerinthanan, fungsi pelayanan pembangunan serta fungsi pelayanan kemasyarakatan. Dengan berkembangnya zaman serta kebutuhan masyarakat yang semakin berkembang maka para ahli menambahkan fungsi pemerintah yang keempat yaitu fungsi pemberdayaan masyarakat. Dengan adanya tambahan tersebut maka fungsi pemerintah menjadi empat. Fungsi-fungsi pemerinthan lainnya bukan bersifat tetap, namun bisa dilakukan oleh lembaga pemerintah tergantung pada kondisi serta keadaan masyarakat.

Untuk menjalankan fungsi dasar pemerintahan maka pemerintah perlu meningkatkan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat. Pelayanan publik menurut pendapat subarsono adalah hasil birokrasi publik yang diterima oleh masyarakat secara luas. Oleh karenanya pelayanna

publik dapat dikatakan sebagai aktivitas pemenuhan kebutuhan masyarakat secara umum yang dilakukan oleh lembaga birokrasi pemerintahan. Dengan demikian, bantuan publik dapat dikatakan sebagai tindakan untuk memenuhi kebutuhan daerah secara keseluruhan yang diselesaikan oleh instansi pemerintahan. Dengan demikian, bantuan publik pada dasarnya merupakan dampak lanjutan dari salah satu pelaksanaan penyelenggaraan administrasi publik yang langsung dirasakan oleh seluruh daerah yang dilayaninya. Dengan tujuan bahwa bantuan publik adalah tugas mendasar dari pemerintahan yang mendasar.

Pada suatu proses penyelenggaraan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh sebuah lembaga pemerintah, pada umumnya banyak terjadi permasalahan yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan sehingga menimbulkan keluhan-keluhan yang dirasakan oleh masyarakat. Namun, sebenarnya penilaian masyarakat terhadap pemerintah merupakan sebuah indikator keberhasilan pemberian pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah untuk masyarakat. Jika masyarakat merasa tidak puas terhadap pelayanan yang diberikan maka dapat dikatakan bahwa pelayanan publik tersebut belum efektif dan belum berhasil. Dengan adanya hal tersebut maka pemerintah secara terus menerus seharusnya selalu berupaya agar masyarakat merasa puas dalam menerima setiap pelayanan publik yang diberikan. Dikarenakan indikator dari proses penyelenggaraan pelayanan publik adalah kepuasan masyarakat.

Dengan adanya globalisasi saat ini terjadi perkembangan pengetahuan dan teknologi yang sangat pesat. Lebih khusus dalam perkembangan teknologi komunikasi dan informasi. Hadirnya globalisasi telah membuat Indonesia siap untuk mengubah pandangan lama tentang hubungan pemerintah dengan daerah dari tingkat ke pandangan dunia yang lain, khususnya hubungan dengan daerah sebagai organisasi. Dengan kondisi yang seperti ini membuat masyarakat memiliki aktivitas yang sangat tinggi serta dinamis. Hal ini juga membuat masyarakat dapat diikuti dalam proses pengambilan keputusan serta penyelenggaraan Negara. Hal ini menunjukkan bahwa Indonesia sebagai Negara demokrasi yang dimana kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat.

Otoritas publik telah memberikan undang-undang yang tidak biasa yang mengidentifikasi dengan administrasi publik di mana ini adalah jenis upaya otoritas publik untuk memastikan hak-hak penduduk dalam pelaksanaan administrasi publik. Tidak hanya melalui undang-undang, otoritas publik juga membuat norma fungsional administrasi (SOP) di setiap organisasi administrasi yang tujuannya agar administrasi publik memiliki tanda-tanda yang jelas dalam pelaksanaannya. SOP diandalkan untuk bekerja dengan otoritas publik dalam menilai dan bekerja pada sifat administrasi publik. Padahal selama ini banyak permasalahan bantuan di Indonesia yang muncul baik dari segi siklus, teknik, kebutuhan, waktu, biaya dan administrasi perkantoran. Hal ini membuat perasaan kecewa terhadap administrasi publik dirasakan oleh daerah.

Pada dasarnya jangkauan administrasi publik sangat luas, tidak hanya terbatas pada administrasi dari perspektif yang tipis, khususnya ukuran bantuan dekat dan pribadi antara pekerja yang melayani dan individu yang dilayani. Meskipun demikian, bantuan publik juga dapat diartikan sebagai pemenuhan kebutuhan umum daerah setempat atau masyarakat umum. Perspektif Sarundadjang dalam kaitannya dengan gagasan pendampingan publik antara masyarakat umum dan pekerja masyarakat dalam rangka pelaksanaan kerangka pemerintah daerah di kemudian hari, pada dasarnya didasarkan pada hubungan yang saling melengkapi yang saling menguntungkan. Dengan ini, berubah menjadi ide bantuan publik yang mewajibkan kepentingan umum daerah setempat. Seharusnya tidak ada masalah selama waktu yang dihabiskan untuk bantuan publik

Menurut pendapat Subarsono pelayanan publik merupakan sebuah produk yang diberikan oleh birokrasi publik yang selalu diterima oleh masyarakat sebagai unsur pengguna pelayanan. Pelayanan publik dapat diidentifikasi sebagai serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh lembaga birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan dari warga Negara. Menurut Pernyataan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 yang dimaksud dengan bantuan terbuka adalah suatu jenis tindakan administrasi yang dapat dilakukan oleh koperasi spesialis terbuka sebagai suatu usaha untuk memenuhi kerinduan dan kebutuhan komponen daerah setempat yang dilayani.

Dengan adanya pendapat tersebut maka proses pelayanan publik merupakan sebuah hubungan timbal balik yang saling menguntungkan satu sama lain baik masyarakat maupun pemerintah sendiri sebagai pelaksana pelayanan publik. Menurut pendapat Rasyid hakekatnya pemerintah adalah pemberi pelayanan kepada masyarakat. Pelayanan publik ada tidak untuk melayani dirinya sendiri, namun untuk melayani masyarakat serta membuat kondisi yang sedemikian rupa sehingga masyarakat dapat mengembangkan kemampuan yang dipunyai untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan.

Adanya masyarakat merupakan salah satu unsur utama adanya Negara selain wilayah dan unsur penerintah didalamnya. Masyarakat tidak akan terlepas dari urusan dan hubungan dengan unsur pemerintah di dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang tentunya paling utama dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat atas pelayanan publik. Masyarakat dan pemerintah sebagai pelayan dan yang dilayani akan terus menerus melakukan kegiatan interaksi didalam proses pelayanan. Ada banyak jenis pelayanan yang diberikan oleh pemerintah yang diperuntukkan untuk masyarakat yaitu sebagai berikut:

1. Pelayanan dalam bidang pendidikan
2. Pelayanan dalam bidang kesehatan
3. Pelayanan dalam bidang transportasi
4. Pelayanan dalam bidang kesejahteraan sosial
5. Pelayanan dalam bidang kebutuhan gizi
6. Pelayanan dalam bidang kebutuhan akan air bersih
7. Pelayanan dalam bidang listrik dan energy
8. Pelayanan dalam bidang pertanian
9. Pelayanan dalam bidang peternakan
10. Pelayanan dalam bidang perekonomian dan lain sebagainya

Sarundadjang mengungkapkan bahwasannya terdapat manfaat dari pelayanan publik bagi penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia kedepannya sebagai berikut:

1. Meningkatkan citra pemerintah pusat maupun daerah
2. Meningkatkan kualitas pemerintahan
3. Menciptakan nilai baik berupa keuntungan bagi publik serta pemerintah

Dengan adanya hal tersebut maka dapat dikatakan bahwa citra pemerintah dalam proses pelayanan publik dimata masyarakat sangat berpengaruh terhadap kualitas pelayanan publik yang diberikan pemerintah untuk masyarakat. Jika pelayanan publik dilaksanakan dengan baik dan semaksimal mungkin oleh lembaga yang berwenang maka dimata masyarakat citra pemerintah akan baik. Sebaliknya jika pelayanan publik dilaksanakan tidak baik dan kurang maksimal maka akan membentuk citra pemerintah yang buruk di mata masyarakat.

Ada beberapa sayarakt yang di butuhkan dalam proses pelayanan publik yang baik dan maksimal dalam melayani masyarakat, mengingat masih banyak pelayanan publik yang belum dapat melayani masyarakat dengan baik sebagaimana yang disampaikan oleh Sarundadjang sebagai berikut:

1. Dibutuhkannya mekanisme yang jelas serta terukur pada lembaga-lembaga yang berwenang
2. Pejabat publik harus mengetahui budaya yang ada pada lingkungan sekitar masyarakat. Dikarenakan budaya masyarakat serta budaya pemerintahan akan dapat mempengaruhi proses pelayanan publik.
3. Dengan adanya ukuran yang jelas dalam melakukan tugas pelayanan publik okeh instansi pemerintah yang berwenang.

Menurut pendapat Thoha dimana kondisi masyarakat saat ini telah mengalami perkembangan yang dinamis. Dimana tingkat kehidupan masyarakat saat ini semakin baik yang merupakan indikasi dari empowering yang dialami oleh keseluruhan masyarakat. Dengan adanya pendapat diatas maka dapat dikatakan bahwa masyarakat Indonesia ini sedang berada pada kondisi perkembangan yang sangat cepat dan pesat baik dari segi pendidikan maupun dinamika masyarakat itu sendiri. Kondisi pendidikan masyarakat yang tinggi dapat memberikan pengaruh terhadap dinamika masyarakat itu sendiri. Dengan adanya kondisi tersebut maka akan semakin banyak juga pelayanan publik yang dibutuhkan masyarakat terhadap pemerintah.

Ada beberapa lain hal yang berhubungan dengan hak serta kewajiban masyarakat pada proses penyelenggaraan pelayanan publik. Sehingga menurut pendapat Widodo menyampaikan bahwa hal ini maka membuat masyarakat semakin sadar dengan apa yang menjadi hak serta kewajiban sebagai warga Negara yang baik dan hidup bermasyarakat, berbangsa serta bernegara. Dengan adanya kondisi yang seperti inilah masyarakat akan semakin berani untuk menyampaikan berbagai tuntutan, keinginan serta aspirasinya kepada pemerintah selaku pemberi pelayanan publik. Kondisi ini juga membuat masyarakat akan semakin kritis dan semakin berani melakukan berbagai bentuk control terhadap pemerintah dari berbagai sisi. Masyarakat menjadi salah satu alat control bagi pemerintah sehingga masyarakat akan leluasa dalam melakukan pengawasan bagi pemerintah dalam proses penyelenggaraan pelayanan.

Dengan adanya nilai kebudayaan pemerintah, maka Ndeaha menyampaikan pendapatnya mengenai budaya pemerintah maksudnya yaitu tugas-tugas pelayanan pemerintah dalam proses memenuhi berbagai bentuk dari kebutuhan masyarakat tersebut sangat tergantung pada system budaya masyarakat dan budaya pemerintah itu sendiri. Berikut merupakan budaya pemerintah sebagai berikut:

1. Pengaturan nilai organisasi pendukung wajib pajak ke daerah dibentuk menjadi administrasi bantuan dan kepedulian bersama. Melalui bantuan ini, hak-hak individu, penghuni, pembeli iklim dan setiap penduduk akan terpenuhi secara wajar tanpa pemisahan.
2. Keamanan dan dukungan kerangka kerja yang layak
3. Kerangka dan kemajuan penghargaan bisnis

Dalam hipotesis bantuan masyarakat, bantuan luar biasa dapat diketahui apakah ada norma bantuan masyarakat yang diberikan kepada daerah sebagai salah satu bentuk upaya pemenuhan kebutuhan daerah. Standar bantuan masyarakat ini telah diatur dalam PP. 65 Tahun 2005 tentang Aturan Perencanaan dan Penggunaan Norma Bantuan Minimal. Pemenuhan wilayah lokal merupakan bagian dari sifat administrasi publik yang diberikan oleh alat negara. 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Ketentuan Umum Penyelenggaraan Penyelenggaraan Negara. Yang didalamnya terdapat sepuluh prinsip penyelenggaraan pelayanan publik sebagai berikut:

1. Kesederhanaan

Maksud dari kesederhanaan yaitu bentuk prosedur dalam pelayanan publik yang tidak berbelit-belit, mudah dipahami oleh masyarakat dan lebih dimengerti. Dan juga mudah dalam proses pelaksanaannya.

2. Kejelasan

Kejelasan yang dimaksudkan yaitu kejelasan persyaratan teknis, kejelasan proses penyelenggaraan pelayanan, kejelasan unit kerja pejabat yang berwenang serta kejelasan mengenai rincian biaya pelayanan serta tata cara pembayaran.

3. Kepastian waktu

Proses pelayanan publik dapat diselesaikan dalam jangka waktu yang telah ditentukan.

4. Akurasi

Maksudnya yaitu produk pembayaran publik diterima dengan tepat dan sah.

5. Keamanan

Proses pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum bagi masyarakat.

6. Tanggung jawab

Penyelenggara pelayanan publik bertanggung jawab atas proses pelayanan publik dan penyelesaian atas permasalahan serta keluhan yang ada pada pelayanan publik.

7. Kelengkapan sarana dan prasarana

Peralatan kerja dan pendukung yang memadai termasuk penyediaan telematika.

8. Kemudahan akses

Tempat serta lokasi sarana dan prasarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat serta dapat dimanfaatkan oleh masyarakat.

9. Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan

Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan harus tertanam pada setiap pemberi pelayanan yang berhadapan dengan masyarakat.

10. Kenyamanan

Kondisi lingkungan dari lokasi pelayanan publik harus tertib, teratur, nyaman, bersih, rapih, indah serta sehat sehingga masyarakat akan merasa nyaman dengan kondisi lingkungan tersebut.

Sifat administrasi publik mungkin merupakan penanda utama untuk memperjelas penyajian otoritatif dari komponen administrasi publik. Dengan demikian, bantuan publik adalah salah satu kapasitas dan tugas mendasar dari otoritas publik. Sehingga pemerintah harus terus meningkatkan kualitas pelayanan seiring dengan berbagai kebutuhan yang masyarakat butuhkan. Pemerintah sebagai pemberi layanan harus memberikan pelayanan yang prima. Pelayanan prima adalah jenis pelayanan publik yang luar biasa atau bantuan terbaik dan sesuai norma bantuan yang relevan oleh organisasi pemerintah yang menawarkan jenis pelayanan publik atau semuanya, bantuan luar biasa dapat diartikan sebagai pelayanan yang dapat memenuhi pertemuan yang dilayani dan memenuhi kebutuhan daerah yang berbeda. sebagai pihak yang dilayani. Seperti yang diungkapkan Ruhana, ada beberapa standar pelaksanaan administrasi publik seperti yang tertuang dalam UU No. 25 Tahun 2009 pada bagian II pasal 4 sebagai berikut: pertama, kepentingan umum. Kedua, kepastian hukum. Ketiga, persamaan hak. Keempat, keseimbangan hak dan komitmen. Kelima, metodologi yang dipoles. 6, kerjasama. Ketujuh, perlakuan setara. Kedelapan, transparansi. 10, tanggung jawab. Sepuluh, kantor dan perlakuan unik untuk pertemuan yang lemah. Sebelas, ketergantungan. Serta kecepatan, kemudahan dan keterjangkauan. Dengan adanya pasal tersebut maka dalam setiap penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia dilakukan dengan dasar undang-undang tersebut. Sehingga akan terciptanya pelayanan prima bagi setiap pelayanan yang ada di Indonesia.

6.3 Kepemimpinan Publik

Kepemimpinan memiliki makna antara lain menurut Benis kepemimpinan adalah proses dengan mana seseorang agen menyebabkan bawahan bertingkah laku menurut satucara tertentu. Menurut Odway Tead kepemimpinan merupakan kegiatan mempengaruhi orang-orang agar mereka mau bekerja sama untuk mencapai tujuan yang diinginkan. (R. Terry, 2006) juga menyampaikan pendapatnya mengenai kepemimpinan yaitu sebuah kegiatan yang mempengaruhi orang agar mereka suka berusaha mencapai tujuan-tujuan kelompok. Sedangkan menurut Howard H. Terry kepemimpinan merupakan seni untuk mempengaruhi tingkah laku manusia, kemampuan untuk membimbing orang. Kepemimpinan bentuk dominasi didasari kemampuan pribadi yang sanggup mendorong atau mengajak orang lain untuk berbuat sesuatu berdasarkan penerimaan oleh kelompoknya dan memiliki keahlian khusus yang tepat bagi situasi khusus. Kepemimpinan di kaitkan dengan kekuasaan formal.

Standar sebagai model ideal terdiri dari beberapa pemikiran utama yang bergantung pada inspirasi dan perspektif rumah dan pengaruh membangun diri sendiri atau asosiasi. Sesuai Stephen R. Flock (1997) pedoman ini penting untuk suatu kondisi, pengakuan dan hasil. Mungkin standar membuat kepercayaan siap beraksi sebagai pembantu yang tidak berubah. Pedoman adalah mata air tengah atau utama dari kehidupan sehari-hari yang mendukung jaringan emosional yang ditunjukkan dengan 4 ukuran seperti kesejahteraan, arah, watak cerdas, dan kekuatan. Kualitas seorang perintis bergantung pada standar yang ditetapkan oleh Stephen R. Coney sebagai berikut:

1. Seorang yang belajar seumur hidup

Tidak hanya melalui pendidikan formal, tetapi juga diluar sekolah. Contohnya, belajar melalui membaca, menulis, observasi dan mendengar. Mempunyai pengalaman yang baik maupun yang buruk sebagai sumber belajar.

2. Berorientasi pada pelayanan

Seorang pemimpin tidak dilayani melainkan melayani, sebab prinsip pemimpin dengan prinsip melayani berdasarkan karier sebagai tujuan utama. Dalam memberi pelayanan, pemimpin harusnya lebih berprinsip pada pelayanan yang baik.

3. Membawa energy yang positif

Setiap orang mempunyai energy dan semangat. Menggunakan energy yang positif didasarkan pada keikhlasan dan keinginan mendukung kesuksesan orang lain. Untuk itu diperlukan energy positif untuk membangun hubungan baik. Seorang pemimpin harus dapat dan mau bekerja untuk jangka waktu yang lama dan kondisi tidak ditentukan. Oleh karena itu pemimpin harus dapat menunjukkan energy yang positif seperti percaya kepada orang lain, keseimbangan dalam kehidupan, melihat kehidupan sebagai tantangan, sinergi, serta latihan mengembangkan diri sendiri.

Dalam mencapai kepemimpinan yang berprinsip tidaklah mudah dikarenakan beberapa kendala dalam bentuk kebiasaan buruk misalnya kemauan dan keinginan sepihak, kebanggaan dan penolakan, ambisi pribadi. Untuk mengatasi hal tersebut memerlukan latihan dan pengalaman yang terus-menerus. Latihan dan pengalaman sangat penting untuk mendapatkan perspektif baru yang dapat digunakan sebagai dasar dalam pengambilan keputusan. Dalam lingkungan kepemimpinan publik termasuk dalam kepemimpinan yang formal. Dimana orang yang ditunjuk atau yang dipilih oleh lembaga untuk dijadikan seorang pemimpin, berdasarkan keputusan dan pengangkatan resmi untuk memangku suatu jabatan dalam struktur organisasi

dengan segala hak dan kewajiban yang berkaitan dengannya, untuk mencapai sasaran organisasi. Berikut merupakan ciri-ciri kepemimpinan formal antara lain:

- a. Berstatus sebagai pemimpin selama masa jabatan tertentu
- b. Harus memenuhi persyaratan formal
- c. Didukung oleh organisasi formal
- d. Mendapat balasan jasa serta keuntungan ekstra
- e. Terdapat mutasi dan mencapai promosi
- f. Ada hukuman dan sanksi
- g. Memiliki kekuasaan dan wewenang

Tipe kepemimpinan dalam suatu organisasi atau kelompok masyarakat dapat digolongkan dalam enam tipe sebagai berikut:

1. Tipe otokratis

Seorang pemimpin yang otokratis memiliki ciri dalam kepemimpinan sebagai berikut:

- a. Menganggap organisasi sebagai milik pribadi
- b. Mengidentikan tujuan pribadi dengan tujuan organisasi
- c. Menganggap bahwa bawahan sebagai alat semata-mata
- d. Tidak mau menerima kritik, saran dan pendapat
- e. Terlalu tergantung kepada kekuasaan formalnya
- f. Dalam tindakan penggerakannya sering mempergunakan pendekatan yang mengandung unsur pemaksaan dan bersifat menghukum.

Berdasarkan ciri-ciri diatas dapat dilihat bahwa tipe kepemimpinan otokratis tidaklah tepat untuk suatu organisasi masyarakat. Dikarenakan hak asasi setiap anggota pada organisasi tersebut harus tetap dihormati.

2. Tipe militeris

Seorang pemimpin dengan tipe militeris tidak berarti selalu selalu seorang dari organisasi militer. Seorang pemimpin yang bertipe militeris adalah seorang pemimpin yang memiliki ciri-ciri dalam kepemimpinan sebagai berikut:

- a. Dalam menggerakkan bawahannya lebih sering memepgunakan system perintah
- b. Dalam menggerakkan bawahan senang bergantung pada pangkat dan jabatan.
- c. Senang pada formalitas yang berlebih-lebihan.
- d. Menuntut disiplin yang tinggi dan kaku dari bawahan.
- e. Sukar menerima kritik dari bawahannya.
- f. Menggemari upacara-upacara untuk berbagai keadaan.

Berdasarkan ciri-cii diatas maka dapat dilihat bahwa seorang pemimpin yang militeris bukanlah pemimpin yang ideal dalam suatu organisasi dikarenakan akan dapat membungkam aspirasi masyarakat. Sesuai namanya tipe ini selayaknya terdapat dan dipakai dalam lingkungan militer.

3. Tipe paternalistis

Seorang pemimpin bertipe paternalistis memiliki ciri dalam kepemimpinan sebagai berikut:

- a. Menganggap bawahannya sebagai manusia yang cukup dewasa.
- b. Bersifat terlalu melindungi.
- c. Jarang memberikan kesempatan kepada bawahannya untuk ikut mengambil keputusan.
- d. Jarang memberikan kesempatan kepada bawahannya untuk mengambil inisiatif.
- e. Jarang memberikan kesempatan kepada bawahannya untuk mengembangkan keativitas dan fantasinya.
- f. Sering bersifat maha tahu.

Jenis otoritas paternalistik yang diciptakan di masa lalu karena kecenderungan untuk menumbuhkan contoh koneksi pelanggan pendukung di arena publik, di mana pelopor adalah sosok yang luar biasa dan harus ditiru dan diikuti oleh daerah setempat sebagai pelanggan. Hal semacam ini sebenarnya merupakan perbanyakan dari contoh relasi dalam keluarga pada masyarakat umum yang berpegang teguh pada kerangka paternalistik di mana pekerjaan mendasar terletak pada pasangan/ayah, di mana istri dan anak-anak harus tunduk pada suami/ayah.

4. Tipe kharismatis

Tipe kepemimpinan kharismatis adalah tipe kepemimpinan yang dipandang sulit untuk dianalisis, karena literatur yang ada tentang kepemimpinan kharismatis tidak memberikan petunjuk yang cukup. Artinya, tidak banyak hal yang dapat disimak dari literatur yang ada tentang kepemimpinan kharismatis ini. Memang ada karakteristik yang khas yaitu daya tarik yang sangat kuat dan memikat sehingga mampu memperoleh pengikut yang jumlahnya sangat besar. Tegasnya seorang pemimpin yang kharismatis adalah seorang yang dikagumi oleh banyak pengikut, meskipun para pengikutnya tersebut tidak selalu dapat menjelaskan secara konkrit mengapa pemimpin tersebut dikagumi.

5. Tipe demokratis

Seorang pemimpin yang demokratis memiliki ciri-ciri dalam kepemimpinannya sebagai berikut:

- a. Sebuah. Selama waktu yang dihabiskan untuk menggerakkan bawahan melalui analisis, tolak penilaian bahwa manusia adalah hewan yang paling mulia.
- b. Terus berusaha menyesuaikan kepentingan dan tujuan pergaulan dengan kepentingan individu dan tujuan bawahannya.
- c. Senang mendapatkan ide, penilaian bahkan analisa dari bawahannya.
- d. Terus berusaha untuk fokus pada kolaborasi dan kerjasama dengan tujuan akhir untuk mencapai tujuan.
- e. Dengan sungguh-sungguh memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada bawahannya untuk melakukan kesalahan yang kemudian diperhatikan dan diperbaiki agar bawahan saat ini tidak melakukan kesalahan yang sama, namun berusaha melakukan kesalahan yang berbeda.
- f. Terus berusaha membuat bawahannya lebih bermanfaat dari pada dirinya sendiri
- g. Berusaha memupuk kemampuannya sendiri sebagai pionir.

6. Tipe laissez faire

Tipe kepemimpinan ini seperti halnya kepemimpinan kharismatis, literatur tentang kepemimpinan ini juga tidak banyak membahasnya. Meskipun demikian, hal-hal berikut dapat dikemukakan sebagai karakteristik utama pemimpin yang laissez faire. Seorang pemimpin yang laissez faire memiliki pandangan, bahwa pada umumnya organisasi akan berjalan lancar dengan sendirinya karena para anggota organisasi terdiri dari orang-orang yang sudah dewasa yang mengetahui apa yang menjadi tujuan organisasi, sasaran-sasaran apa yang ingin dicapai, tugas apa yang harus ditunaikan oleh masing-masing anggota dan seorang pimpinan tidak perlu terlalu sering melakukan intervensi dalam kehidupan organisasional.

6.4 Manajemen dan Organisasi Publik

Pengertian manajemen publik menurut (Ghofur, 2014) mengartikan bahwa manajemen publik adalah manajemen pemerintah yang memiliki makna manajemen publik juga dimaksud untuk melakukan perencanaan, pengorganisasian, pengontrolan terhadap pelayanan kepada masyarakat. Sedangkan manajemen publik menurut Shafritz dan Russel yaitu upaya seseorang guna mempertanggung jawabkan suatu organisasi serta pemanfaatan sumber daya guna

mencapai tujuan organisasi. Overman juga menyampaikan pendapatnya mengenai manajemen publik bukan scientific manajemen, meskipun sangat dipengaruhi oleh scientific manajemen dan bukan juga administrasi publik, mencerminkan tekanan-tekanan antara orientasi politik kebijakan di pihak lain. Manajemen publik yaitu sebuah studi indiscipliner dari aspek umum organisasi dan merupakan gabungan antara fungsi manajemen seperti planning, organizing serta controlling satu sisi, dengan SDM, keuangan, fisik, informasi dan politik disisi lain sedangkan menurut (Donovan and Jackson, 2013) manajemen publik adalah sebuah aktivitas yang dilakukan dengan serangkaian keterampilan

Fungsi-fungsi manajemen menurut pendapat Henry Fayol adalah sebagai berikut:

- a. Perencanaan (planning).
- b. Pengorganisasian (organizing)
- c. Pengarahan (controlling)
- d. Pengkoordinasian (coordinating)

Dalam literatur manajemen publik, pengertian organisasi publik bermula dari konsep “barang publik” yaitu adanya produk-produk tertentu berupa barang dan jasa yang tidak dapat dipenuhi dengan mekanisme pasar yang dilakukan individu-individu hal ini disampaikan oleh Samuelson (1945). Adanya konsep ini menunjukkan adanya produk-produk yang bersifat kolektif dan harus diupayakan secara kolektif pula. Beberapa bidang tertentu yang bersifat kolektif di mana organisasi publik memainkan perannya misalnya penegakan hukum, pelayanan kesehatan, pendidikan, keamanan nasional dan lain sebagainya. Semua ini tidak bisa diupayakan secara individual. Organisasi publik diadakan untuk memberikan pelayanan kepadamasyarakat yaitu pelayanan-pelayanan yang tidak dapat diusahakan sendiri secara terpisah oleh masing-masing individu oleh karena itu, fungsi organisasi publik adalah mengatur pelayanan yang dibutuhkan oleh masyarakat secara umum.

Berikut merupakan ciri-ciri organisasi publik menurut pendapat Levin dkk (1990) sebagai berikut:

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

Berdasarkan ciri-ciri diatas mana dapat dilihat bahwa organisasi publik memiliki karakter lingkungan yang lebih rumit dibandingkan dengan organisasi bisnis. Organisasi bisnis hanya memperhitungkan konsumen dan para pesaing. Sementara organisasi publik harus memperhitungkan berbagai komponen yang lebih luas.

6.5 Manajemen Sumber Daya Manusia Sektor Publik (MSDM-SP)

Secara etimologis MSDM terdiri dari dua konsep yang memiliki pengertian berbeda yaitu manajemen dan sumber daya manusia. Menurut (Stoner and Freeman, 1992) manajemen

adalah proses perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan, dan pengendalian upaya anggota organisasi dan proses penggunaan lain-lain sumber daya organisasi untuk tercapainya tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Sedangkan sumber daya manusia menurut H. Hadari Nawai (2000) adalah manusia yang bekerja dilingkungan satu organisasi, potensi manusia sebagai penggerak organisasi dalam mewujudkan eksistensinya.

Manajemen Sumber Daya Manusia (MSDM) memiliki berbagai rumusan makna yang telah dikembangkan oleh para ahli. Salah satunya oleh R. Wayne Mondy & Robert M. Noe dalam bukunya yang berjudul "Human Resource Management" (2005:2) mengartikan MSDM sebagai pengguna (utilisasi) pegawai untuk mencapai berbagai tujuan yang telah ditetapkan organisasi. Moses N. Kiggundu (1989) mengartikan MSDM sebagai pengembangan dan pemanfaatan pegawai dalam rangka tercapainya tujuan dan sasaran individu, organisasi, masyarakat, bangsa dan internasional yang efektif. Sedangkan menurut Tulus (1992) MSDM adalah perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan atas pengadaan, pengembangan, pemberian kompensasi, pengintegrasian, pemeliharaan dan pemutusan hubungan tenaga kerja dengan maksud untuk membantu mencapai tujuan organisasi, individu, masyarakat.

Berbeda dengan beberapa pendapat di atas, Mary Parker Follet mengatakan bahwa MSDM merupakan seni untuk menyelesaikan kerja melalui orang lain. Definisi tersebut mengandung makna bahwa para pimpinan mencapai tujuan organisasi melalui pengaturan orang lain untuk melaksanakan urusan-urusan kepegawaian yang diperlukan. Sedangkan lingkungannya meliputi penarikan, seleksi, pengembangan, pemeliharaan SDM untuk mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

Menurut Armstrong pendekatan manajemen manusia tersebut didasarkan pada empat prinsip dasar. Pertama sumber daya manusia adalah harta yang paling penting yang dimiliki oleh organisasi, sedangkan manajemen yang efektif adalah kunci bagi keberhasilan organisasi tersebut. Kedua, keberhasilan ini sangat mungkin dicapai jika peraturan dan prosedur yang bertalian dengan manusia dari perusahaan tersebut saling berhubungan, memberikan sumbangan terhadap pencapaian tujuan perusahaan serta perencanaan strategis. Ketiga, kultur dan nilai perusahaan, suasana organisasi dan perilaku manajerial yang berasal dari kultur tersebut akan memberikan pengaruh yang besar terhadap hasil pencapaian yang terbaik. Keempat, manajemen manusia berhubungan dengan integrasi: menjadikan semua anggota organisasi tersebut terlibat dan bekerja sama untuk mencapai tujuan bersama.

Definisi MSDM di atas sifatnya masih umum, namun penggunaan sumber daya manusia dalam organisasi tersebut berlaku baik untuk organisasi sektor privat maupun sektor publik. Makna MSDM pada sektor publik dan organisasi non profit yang lebih khusus ada pada buku berjudul "Human Resources Management for Public and Nonprofit Organizations", Joan E. Pynes (2009:3) mendefinisikan MSDM sebagai sistem informasi dalam organisasi untuk memastikan penggunaan pengetahuan (knowledge), keterampilan (skills), kemampuan (abilities), dan karakteristik lainnya secara efektif untuk mencapai tujuan organisasi dengan titik tekan pada pemberian berbagai layanan publik kepada masyarakat atau warga negara (citizens).

Di Indonesia sendiri MSDM untuk sektor publik dapat dilihat pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Manajemen ASN adalah pengelolaan ASN untuk menghasilkan pegawai ASN yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, dan nepotisme. Penekanan MSDM dektor publik terletak pada profesionalisme dan kompetensi aparatur negara dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya. Selain itu penilaian kinerja ASN harus dilakukan dengan cara disiplin, konsisten, dan obyektif untuk memastikan setiap aparat mampu bekerja sesuai atau melampaui

kinerja standar. Penilaian kinerja tidak seharusnya dilakukan hanya sekedar memenuhi formalitas kepegawaian saja sementara hasilnya tidak memberi informasi yang tepat tentang kinerja ASN yang sesungguhnya.

Sumber daya manusia dalam organisasi terdiri atas semua orang yang beraktivitas dalam organisasi. MSDM berkaitan dengan berbagai kegiatan organisasi seperti seleksi calon pegawai, penerimaan, pelatihan, dan pengembangan, penggajian, evaluasi, promosi pegawai, dan pemutusan hubungan kerja. Dengan demikian di dalam MSDM terdapat proses panjang untuk mendapatkan, mengembangkan, membina, mengevaluasi pegawai, dan apabila sudah mencapai batasan tertentu dilepas kembali sesuai dengan ketentuan dan prosedur yang berlaku. Semua aktivitas MSDM berada dalam konteks organisasi yang secara sadar dan berencana ingin meningkatkan kinerja.

Pelaksana MSDM dalam organisasi tidak semudah yang dibayangkan. Ada banyak hal yang harus dipertimbangkan guna melaksanakan MSDM yang baik, seperti lingkungan organisasi, baik internal maupun eksternal yang semuanya tidak terlepas dari permasalahan. Hal ini tidak hanya berlaku pada organisasi publik di negara-negara berkembang saja, bahkan di negara maju seperti Amerika juga menghadapi kendala yang sama. Pelaksanaan MSDM berbagai organisasi di Ammerika dikatakan belum memuaskan karena belum dilaksanakan secara sungguh-sungguh dalam konteks mengemban misi organisasi. Banyak kegiatan MSDM yang hanya diarahkan pada tanggung jawab persoalan-persoalan yang bersifat insidental dan tidak dalam upaya mengantisipasi secara terencana untuk menangkai berbagai persoalan di masa yang akan datang.

MSDM dipandang sebagai faktor pendorong peningkatan produktivitas dan mutu pelayanan, karena itu unit organisasi yang menangani MSDM harus tidak kalah menariknya dalam hal sistem penggajian dan promosi. Sistem penggajian dan promosi yang efisien hendaknya mampu menginformasikan secara terbuka kepada pegawai, mengenai apa saja yang menjadi kualifikasi dalam penilaian kinerja. Sistem penggajian dan promosi merupakan bagian integral dari pelaksanaan MSDM yang baik.

Adapun ruang lingkup yang menjadi bahasan dalam MSDM menurut Bernadin & Russel meliputi: rancangan organisasi, manajemen kinerja, stafing, pengembangan pegawai dan organisasi, sistem reward, tunjangan-tunjangan & pematuhan, komunikasi dan relasi publik. Secara garis besar ditunjukkan pada tabel 6.1.

Tabel 6.1: Ruang Lingkup MSDM (Bernadin dan Russel, 1993)

Rancangan Organisasi	Manajemen Kinerja
<ul style="list-style-type: none"> - Perencanaan sumber daya manusia - Analisis pegawai - Rancangan pegawai - Tim kerja (sistem sosio teknik) - Sistem informasi 	<ul style="list-style-type: none"> - Penilaian manajemen/MBO - Program peningkatan produktivitas - Penilaian kinerja
Stafing	Pengembangan Pegawai Dan Organisasi
<ul style="list-style-type: none"> - Rekrutmen/interview/memperkerjakan <li style="padding-left: 20px;">Affirmative action 	<ul style="list-style-type: none"> - Pengembangan pengawasan manajemen - Perencanaan/pengembangan karier
Stafing	Pengembangan Pegawai Dan Organisasi
<ul style="list-style-type: none"> - Promosi/pemindahan/separasi - Pelayanan-pelayanan outplacement - Pengangkatan/orientasi - Metode-metode seleksi pegawai 	<ul style="list-style-type: none"> - Program-program pembinaan/asistensi - Pelatihan keterampilan non manajemen - Program-program persiapan pensiun - Penelitian-penelitian terhadap sikap

Sistem Reward, Tunjangan-Tunjangan Dan Pematuhan	Komunikasi Dan Relasi Publik
<ul style="list-style-type: none">- Program-program keamanan- Pelayanan kesehatan/medis- Prosedur-prosedur pengaduan/disiplin- Administrasi tunjangan asuransi- Rencana-rencana pembagian laba/pensiun	<ul style="list-style-type: none">- Sistem informasi/laporan/catatan-catatan SDM- Komunikasi/publikasi pegawai- Sistem pemberian saran- Penelitian SDM

6.6 Soal Latihan

1. Jelaskan apa yang kamu ketahui mengenai pengertian kebijakan publik!
2. Menurut pendapat anda apa yang dimaksud dengan pelayanan publik?
3. Sebut dan jelaskan tipe-tipe kepemimpinan yang anda ketahui!
4. Apa yang anda ketahui tentang manajemen dan organisasi publik!
5. Menurut pendapat anda apa yang dimaksud dengan MSDM-SP?

Pustaka

- Admosoedirjo, P. (1986) *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Allison, G. T. (1987) *Public And Private Management: Are They Fundamentally Alike All Unimportant Respects?" dalam Classics of Public Adminisration*. Shafritz,. CA: Brooks/Cole Publishing Company.
- Altenberd, L. and L. L. (1966) *A Handbook for the Study of Fiction*. New York: The Macmillan Company.
- Bailey., S. K. (1969) *Objectives of Theory of Public Administration*. American: Philadelphia. American Academy of Political and Social Science.
- Barzelay, M. (2001) *The New Public Management*. Berkeley: Univercity of California Press.
- Bunyamin, R. (1991) *Sistem Pengambilan keputusan Kebijaksanaan Publik Integralistik*. Bandung.
- Carr, L. (1982) *Public Administration*. California: Palisades Publisher.
- Chandler, R.C. & J.C, P. (1988) *The Public Aministration Dictionary*. Second Edi. CA: ABC-CLIO inc.
- Cutlip, M. S., Center, A. H. and Broom, G. M. (2009) *Effective Public Relations*. Jakarta: Kencana Prenada Media.
- Denhardt., D. & (2003) *The New Public Service, Expanded Edition: Serving, Not Seering*. New York: M. E Sharpe.
- Denhardt, D. & (2007) *The New Public Service, Expanded Edition: Serving, Not Seering*. London: Armonk.
- Dimock, D. & (1964) *Public Administration*. New Delhi: Oxford & LBH Publishing Go.
- Dimock, D. & (1992) *Administrasi Negara*. Terjemahan. Jakarta: Rineka Cipta.
- Drucker, P. F. (1999) *Management Challenges for the 21st Century*. New York: Harper Business.
- Eran., V. (2002) 'Stress-Related Aftermsths to Workplace Politics: An Empirical Assesment of The Relationship Among Organizational Politics, Job Stress, Burnout and Aggressive Behavior', *Journal of Organizational Behavior*, 23(1), pp. 1–21.
- Farazmand, A. (2006) *Sound Governnace in The Age of the Age of Globalization*. Colorado: Sound Major International Organization.
- Farland (1970) *Management: Principlies and Practice*. Third Edit. The Macmillan Company.
- Frank J. Goodnow (1900) *Politics and Administration*. New York: Macmillan.
- Gie, T. L. (1993) *Pengertian, Kedudukan dan Perincian Administrasi*. Yogyakarta: Liberty.
- Gulick, L. and Urwick., L. (1937) *Organization as a Technical Problem*. New York: Institute of Public Administration.
- Handyaningrat, S. (1985) *Pengantar Ilmu Administrasi dan Manajemen*. Jakarta: Haji Masagung.
- Henry, N. (1995) *Administrasi Negara dan Masalah-masalah Publik*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Perkasa.
- Hood, C. (1995) *A Public Management for All Seasons*. Spring: Royal Institute of Public Administration.
- Islamy, M. I. (2003) *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Keban, Y. T. (2004) *Enam Dimensi Stategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu*. Jakarta: Gaya Media.
- Kettl, D. F. (2000) *The Transformation of Governance: Public Administration for Twnty-First Century America*. London: The Johns Hopkins Univercity Press.
- Mardiasmo (2009) *Akuntansi Sketor Publik*. Yogyakarta: Andi Yogyakarta.

- Martin, D. W. (1989) *The Guide to the Foundations of Public Administration*. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Nawawi, H. (1990) *Administrasi Personel: Untuk Peningkatan Produktivitas Kerja*. Jakarta: Haji Mas Agung.
- Newman, W. H. (1963) *Administrative Action. Englewood Cliffs*. New York: Prentice Hall.
- Pamudji, S. (1986) *Ekologi Administrasi Negara*. Jakarta: Bima Aksara.
- Perry, J. L. (1989) *The Effective Public Administration. Dalam Handbook of Public Administration*. San Fransisco, CA: Jossey Bass Publisher.
- Pfiffner, J. M. and Robert, P. (1960) *Public Administration*. New York: The Ronald Press Company.
- R. Terry, G. (2006) *Prinsip-prinsip Manajemen*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Renyowijoyo, M. (2010) *Akuntansi Sektor Publik Organisasi Non Laba*. Jakarta: Mitra Wacana Media.
- Robbins, S. P. (1978) *The Administrative Process: Integrating Theory and Practice*. New Delhi: Prentice-Hall of India Private Limited.
- Rondinelli, D. A. (1989) *Government Serving People: The Changing Role of Public Administration in Democratic Governance*. New York: United Nations Economic and Social Affairs.
- Rosenbloom, D. H. and Kravchuk., R. S. (2005) *Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*. Singapore: Mc Graw Hill.
- Shafritz, J. M. and Russel., E. W. (1997) *Introducing Public administration*. New York: Addison-Wesley Educational Publishers Inc.
- Siagian, S. P. (1994) *Patologi Birokrasi, Analisis, Identifikasi dan Terapinya*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Siagian, S. P. (2008) *Filsafat Administrasi*. Jakarta: PT. Gunung Agung.
- Silalahi, O. (1989) *Beberapa Aspek kebijaksanaan Negara*. Yogyakarta: Liberty.
- Simon, H. A. (1997) *Administrative Behavior: a Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. (4th ed). New York: Free Press.
- Simon, H. A. (2004) *Perilaku Administrasi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Syafri, W. (2012) *Studi Tentang Administrasi Publik*. Jakarta: Erlangga.
- Thoha, M. (1997) *Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi negara*. Jakarta: PT. Grafindo pustaka Persada.
- Tjokroamidjojo, B. (1978) *Administrasi Pembangunan: Administrasi Negara Untuk Mendukung Proses Pembangunan*. Malang: Universitas Brawijaya: Malang.
- Tunggal, A. W. (2012) *Audit Keuangan dan Akuntansi Forensik*. Jakarta: Harvarindo.
- Turner, M. and Hulme, D. (1997) *Governance, Administration and Development: Making the State Work*. London: MacMillan Press.
- Waldo, D. (1968) *The Administrative State: A Study of Political Theory of American Public Administration*. New York: The Ronald Press Company.
- Waldo, D. (1971) *Pengantar Study Public Administration*. Terjemahan. Cemerlang.
- White, L. D. (1955) . *Introduction To The Study Of Public Administration*. New York: Mac Milan.
- Wilson., W. (1887) *The Study of Administrations*. Oak Park: Moore Publishing Company, inc.

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 maupun dana mandiri.



Hendra Sukmana, M.KP. dilahirkan di Bangkalan, 09 Juni 1991. Pendidikan S1 di Prodi Ilmu Administrasi Negara diselesaikan di Universitas Muhammadiyah Sidoarjo pada tahun 2013. Gelar Magister Prodi Kebijakan Publik diperolehnya di Universitas Airlangga Surabaya pada tahun 2017. Sejak tahun 2020 sampai sekarang, menjadi dosen tetap di prodi Administrasi Publik Universitas Muhammadiyah Sidoarjo.



Lailul Mursyidah, M. AP. dilahirkan di Sidoarjo, 25 Juni 1990. Pendidikan S1 di Prodi Ilmu Administrasi Negara diselesaikan di Universitas Brawijaya Malang pada tahun 2011. Gelar Magister Prodi Kebijakan Publik diperolehnya di Universitas Brawijaya Malang pada tahun 2014. Sejak tahun 2015 sampai sekarang, menjadi dosen tetap di prodi Administrasi Publik Universitas Muhammadiyah Sidoarjo. Penulis terlibat dalam penelitian dan pengabdian kepada masyarakat baik didanai oleh Ristekdikti maupun dana mandiri

ISBN 978-623-6292-31-0 (PDF)



9 786236 292310