

**MATAKULIAH**

**DASAR-DASAR ADMINISTRASI PUBLIK**



**Oleh :**

**Dra. Hj. Tri Daya Rini, M.Si**

**SEKOLAH TINGGI  
PEMBANGUNAN MASYARAKAT DESA “APMD”  
YOGYAKARTA  
2016**

## DAFTAR ISI

<b>BAB I</b>	<b>Pengertian dan Definisi Administrasi Publik.....</b>	<b>1</b>
	A. Pengertian Administrasi Publik.....	1
	1. Administrasi Publik.....	1
	2. Pengertian Administrasi.....	1
	3. Pengertian Publik.....	1
	B. Definisi Administrasi Publik.....	2
<b>BAB II</b>	<b>Pendekatan-Pendekatan dalam Administrasi Publik.....</b>	<b>5</b>
	A. Aneka Wajah Administrasi Publik.....	5
	B. Administrasi Publik sebagai suatu Proses.....	5
	C. Administrasi Publik sebagai suatu Sistem.....	6
<b>BAB III</b>	<b>Ciri-Ciri dan Ruang Lingkup Administrasi Negara.....</b>	<b>7</b>
	A. Ciri-ciri Administrasi Publik.....	7
	B. Ruang Lingkup/Scope Administrasi Publik dan Komponen-Komponen Administrasi Publik.....	8
<b>BAB IV</b>	<b>Paradigma Administrasi Publik.....</b>	<b>10</b>
	1. Paradigma Nicolas Henry.....	10
	2. Paradigma Harmon Mayor.....	14
<b>BAB V</b>	<b>Fokus Administrasi Publik.....</b>	<b>21</b>
	A. Organisasi Publik.....	21
	1. Definisi/Pengertian Organisasi.....	21
	2. Model Organisasi/ Aliran Organisasi.....	21
	B. Manajemen Publik.....	25
	1. Hakikat Manajemen.....	25
	2. Pendekatan dalam Manajemen.....	25
	3. Teori-Teori Manajemen.....	32
<b>BAB VI</b>	<b>Public Policy (Kebijakan Publik).....</b>	<b>34</b>
	A. Pengertian Public Policy.....	34
	B. Ruang Lingkup Public Policy.....	35
	C. Model Public Policy.....	36
	D. Proses Pembuatan Kebijakan.....	38
	E. Proses Implementasi Kebijakan.....	39
	F. Evaluasi Hasil Kebijakan Publik.....	40
<b>BAB VII</b>	<b>Nilai dan Etika Administrasi Publik.....</b>	<b>41</b>
	A. Nilai-Nilai Administrasi Publik.....	41
	B. Etika Administrasi Publik.....	41
<b>BAB VIII</b>	<b>Profesionalisme Administrasi Publik.....</b>	<b>46</b>
<b>BAB IX</b>	<b>Administrasi Publik di Masa yang akan Datang.....</b>	<b>49</b>
	<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>59</b>

# BAB I

## PENGERTIAN DAN DEFINISI ADMINISTRASI PUBLIK

### A. Pengertian Administrasi Publik

1. **Administrasi Publik** merupakan suatu bagian administrasi umum yang mempunyai lapangan yang lebih luas, yaitu suatu ilmu pengetahuan yang mempelajari bagaimana lembaga-lembaga mulai dari keluarga hingga PBB disusun, digerakkan, dan dikemudikan. Administrasi Publik juga merupakan bagian dari ilmu politik yang mempelajari penentuan kebijaksanaan negara dalam suatu proses yang dimulai dengan para pemilih dan berlangsung melalui partai politik, badan-badan perwakilan rakyat hingga pada badan-badan administrasi sendiri. Karena ilmu tersebut diperoleh dari 2 ilmu tersebut maka Administrasi Publik menghendaki 2 macam syarat :

1. Perlu mengetahui Ilmu Administrasi umum
2. Dan Ilmu politik , karena kenyataannya masalah-masalah Administrasi Publik timbul dalam kerangka politik.

### 2. Pengertian Administrasi

- Public Administration adalah suatu ‘spesies’ dalam lingkungan “genus” Administration, dan Administrasi adalah termasuk dalam suatu keluarga yang kita sebut “kegiatan manusia yang kooperatif”
- Administrasi adalah bentuk daya upaya manusia yang kooperatif, yang mempunyai rasionalitas yang tinggi. Administrasi merupakan bentuk daya manusia dengan tingkat rasionalitas yang tinggi, yang membedakan dengan bentuk daya upaya lain tergantung perspektif masing-masing.
- Para sosiolog mengatakan ciri administrasi adalah Birokrasi
- Para siswa administrasi menganggap organisasi dan manajemen merupakan ciri administrasi.

### 3. Pengertian Publik

- a. Titik awal publik didefinisikan dalam arti pemerintah dan negara. Untuk memahami arti tersebut kita harus menyelidiki beberapa konsep seperti: Kedaulatan, Legitimasi, dan Kesejahteraan Umum (teori umum politik)
- b. Definisi Publik dapat kita dapatkan dengan mengajukan pertanyaan: Di dalam suatu masyarakat tertentu, fungsi-fungsi atau kegiatan-kegiatan apakah yang dipandang publik ?

- c. Definisi publik yang didasarkan pada pertanyaan yang sederhana: Apakah sesuatu fungsi atau kegiatan dilakukan oleh pemerintah ?
- d. Suatu pendekatan yang didasarkan pada konsep sosiologi dan antropologi yaitu konsep analisa struktural fungsional dan konsep kebudayaan.

#### **Analisa Struktural fungsional**

- ◆ "Public" ialah lembaga-lembaga dan kegiatan-kegiatan yang berhubungan erat dengan identitas suatu golongan, dengan kehidupan golongan sebagai suatu kesatuan mempunyai ciri-ciri tersendiri, normanya sendiri-sendiri, semboyan dan tata caranya sendiri.
- ◆ Pendekatan ini membantu memahami sifat publik dari fungsi pemerintah tertentu, misalnya fungsi peradilan, pengedaran dan pengawasan mata uang, penyelenggaraan hubungan Luar negeri, fungsi pertahanan keamanan. Lapangan kegiatan ini dimonopoli pemerintah, mempunyai lembaga dan tata cara tertentu. Maka ini disebut "Public".

#### **Konsep kebudayaan**

- ◆ Kebudayaan ialah keseluruhan kompleks keyakinan dan cara hidup suatu masyarakat. Konsep kebudayaan menunjukkan adanya daya perubahan manusia dan masyarakat. Analisa struktural-fungsional menyediakan alat-alat untuk membahas gejala-gejala yang ajeg, sedangkan konsep kebudayaan menyediakan alat-alat untuk pembahasan gejala-gejala yang selalu berubah.

### **B. Definisi Administrasi Publik**

a. **Dwight Waldo (1986)** mengemukakan definisi Administrasi Publik, sbb :

- 1) Public Administration adalah organisasi dan manajemen dari manusia dan benda yang mencapai tujuan-tujuan pemerintah.
- 2) Public Administration adalah suatu seni dan ilmu tentang manajemen yang dipergunakan untuk mengatur urusan-urusan negara.

ad

a) Istilah organisasi dan manajemen dikiasikan sebagai anatomi dan fisiologi dalam ilmu biologi.

"Organisasi" adalah struktur daripada hubungan manusia yang terjadi berdasarkan wewenang maupun secara wajar dalam suatu sistem administrasi.

"Manajemen" adalah rangkaian tindakan yang ditujukan untuk mencapai suatu kerja sama yang rasional dan sistem administrasi.

- b) Adalah suatu kenyataan bahwa Public Administration dapat berarti :
- suatu lapangan penyelidikan ilmu, suatu disiplin atau suatu studi (sebagai ilmu jika diingat akan fungsinya yang nampak sebagai suatu studi yang sistematis)
  - suatu proses atau kegiatan mengenai urusan publik (sebagai seni jika diingat akan fungsi praktisnya)

**b. John M. Pfiftner dan Robert V. Presthus (1960)**

Menjelaskan pengertian Administrasi Publik dengan beberapa ungkapan

- Administrasi publik meliputi implementasi kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik
- Administrasi Publik dapat didefinisikan sebagai usaha perseorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijakan pemerintah
- Secara menyeluruh Administrasi Publik adalah suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan pemerintah, pengarah kecakapan dan teknik yang tak terhingga jumlahnya yang memberi arah dan maksud terhadap usaha-usaha sejumlah besar orang.

Jadi dari 3 ungkapan tersebut disimpulkan bahwa Administrasi Publik adalah suatu proses yang melibatkan beberapa orang dengan berbagai keahlian dan kecakapan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan pemerintah.

**c. Felix A. Nigro (1970)**

Administrasi Publik adalah :

- suatu kerjasama kelompok dalam lingkungan pemerintahan
- meliputi ketiga cabang pemerintahan : eksekutif, legislatif, dan yudikatif serta hubungan diantara mereka.
- mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijakan umum/negara dan oleh karenanya merupakan sebagian dari proses politik.
- Dalam beberapa hal berbeda dengan administrasi privat
- sangat erat berkaitan dengan berbagai macam kelompok swasta dan perorangan dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat.

**d. Nicholas Henry**

- Administrasi Publik merupakan kombinasi yang sangat beragam serta tidak berpola antara teori dan pelaksanaan
- Administrasi publik dimaksudkan untuk lebih memahami hubungan antara pemerintah dengan masyarakatnya serta meningkatkan responsibilitas kebijakan negara terhadap berbagai kebutuhan sosial dan juga

melembagakan praktek-praktek manajerial agar terbiasa lebih efektif dan efisien.

- Untuk memahami definisi tersebut ada karakteristik tambahan Administrasi Publik yang akan digunakan sebagai model.

Sebagaimana dicatat **K. Barley** Administrasi Publik adalah menyangkut perkembangan 4 macam teori.

1. *Teori deskriptif* atau diskripsi struktur bertingkat dan berbagai hubungan dengan lingkungan kerjanya.
2. *Teori normatif* atau nilai-nilai yang menjadi tujuan bidang ini, alternatif keputusan yang seharusnya diambil oleh penyelenggara Administrasi Publik (praktisi) dan apa yang seharusnya dikaji dan dianjurkan kepada para pelaksana kebijakan
3. *Teori asumptif*, pemahaman yang benar terhadap realitas seorang administrator, suatu teori yang tidak mengambil asumsi model setan maupun model malaikat birokrat.
4. *Teori instrumen*, atau peningkatan teknik-teknik manajerial dalam rangka efisiensi dan efektivitas pencapaian tujuan negara.

Keempat teori tersebut membentuk 3 pilar Administrasi Publik

1. Perilaku organisasi dan perilaku orang dalam organisasi
2. Teknologi manajemen
3. Kepentingan umum dalam hubungannya dengan pilihan etika seorang individu dan berbagai masalah kemasyarakatan.

### **C. Pentingnya Studi Administrasi Publik**

Setelah diketahui bahwa Administrasi publik merupakan studi yang menyangkut negara dengan masyarakatnya, maka tidak dapat dibayangkan bagaimana suatu negara ini tidak diatur.

Administrasi Publik tidak hanya mencakup yang berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan publik tetapi juga memberikan masukan dalam merumuskan kebijakan. Dan lebih dari itu Administrasi Publik mengambil bagian aktif dalam keseluruhan proses pemerintahan. Administrasi Publik juga berkepentingan terhadap adanya korps aparatur pemerintah yang berkemampuan tinggi.

Dari ungkapan diatas jelas menunjukkan bahwa studi Administrasi Publik melihat dengan pentingnya peranan Administrasi Publik yang dijabarkan

1. Peranan Administrasi Publik sebagai stabilator masyarakat
2. Peranan Administrasi Publik dalam perubahan sosial / dinamisator
3. Peranan Administrasi Publik sebagai kunci masyarakat modern / modernisator

## **BAB II**

# **PENDEKATAN-PENDEKATAN DALAM ADMINISTRASI PUBLIK**

### **A. Aneka Wajah Administrasi Publik**

Keanekaragaman definisi tersebut akan lebih dapat dipahami dengan mengetengahkan berbagai macam pendekatan yang menghasilkan aneka wajah Admin  
istrasi Publik.

1. Administrasi Publik sebagai salah satu dari kedua fungsi pemerintahan yang penting
  - Politik sebagai segala sesuatu yang berhubungan dengan pernyataan kehendak dari para negara.
  - Administrasi adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan pelaksanaan kehendak tersebut.
2. Administrasi Publik sebagai salah satu cabang pemerintahan yaitu sebagai cabang eksekutif.
3. Administrasi Publik beraspek yuridis
  - Pada umumnya dinas-dinas, jawatan dan organisasi administrasi diciptakan oleh hukum dan mereka itu diadakan untuk melaksanakan ketentuan hukum.
4. Administrasi Publik sebagai suatu profesi (profession)
  - Administrator adalah seorang profesional dalam arti ia adalah seorang spesialis yang telah dididik dan dilatih dalam lapangan yang khusus untuk itu.
5. Administrasi Publik sebagai manajemen
  - manajemen adalah tindakan dengan maksud untuk mencapai hubungan kerjasama yang rasional dalam suatu sistem administrasi.
6. Administrasi Publik sebagai seni dan ilmu, mempunyai 2 macam arti :
  - suatu lapangan penyelidikan ilmu, suatu disiplin atau suatu studi
  - suatu proses atau kegiatan mengenai urusan-urusan publik

### **B. Administrasi Publik sebagai suatu Proses**

Sebagai konsep yang paling baik menjelaskan tentang wajah Administrasi Publik yaitu sebagai suatu proses. Proses Administrasi Publik adalah serangkaian kegiatan yang meliputi membuat rencana, mengambil keputusan dan tindakan-

tindakan yang ditujukan untuk melaksanakan/menyelenggarakan dinas-dinas publik (public service)

Ada 3 kelompok yang terlibat dalam Administrasi Publik yaitu Rakyat, Policy maker, dan Pelaksana

Keterangan :

A. Rakyat (Public)

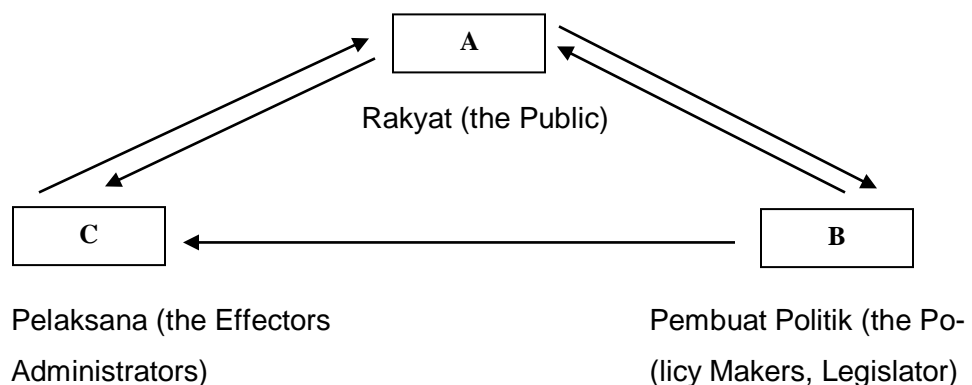
- Sumber dari pada kebutuhan-kebutuhan atau tuntutan untuk diadakan dinas public
- Pihak yang menerima, menggunakan, menikmati dan menilai dinas publik
- Pengawas dari proses administrasi melalui hak memilih untuk policy makers.

B. Pembuat politik (policy makers)

- anggota legislatif dan anggota eksekutif yang dipilih
- merumuskan kebijakan-kebijakan umum
- menciptakan badan-badan administratif dan melimpahkan tugas dan pertanggungjawaban kepada mereka

C. Pelaksana (the effectors-administators)

- terdiri dari pegawai-pegawai dan pejabat yang terorganisir
- mereka menafsirkan kebijakan umum
- merumuskan rencana-rencana dan menyusun organisasi dan prosedur/tatakerja untuk melaksanakan kebijakan umum dan menjalankan dinas publik.



**C. Administrasi Publik sebagai sebuah Sistem**

Administrasi Publik sebagai suatu rangka dasar sistem mempunyai :

- Lingkungan
- Input
- Proses konversi

- Output
- Feed back

# **BAB III**

## **CIRI-CIRI DAN RUANG LINGKUP ADMINISTRASI PUBLIK**

### **A. Ciri-ciri Administrasi Publik**

- Miftah Thoha menguraikan ciri-ciri Administrasi Publik yang dapat dipergunakan untuk mengidentifikasi Administrasi Publik. Administrasi publik memang berbeda dengan Administrasi swasta. Perbedaan tersebut adalah:
  1. Pelayanan yang diberikan Administrasi Publik bersifat lebih urgen dibandingkan dengan pelayanan yang diberikan oleh swasta urgensi tersebut karena menyangkut kepentingan semua lapisan masyarakat
  2. Pelayanan yang diberikan Administrasi Publik pada umumnya bersifat monopoli atau semi monopoli. contoh :
    - pelayanan monopoli : pelayanan pos dan telegram
    - semi monopoli : pendidikan, kesehatan, perhubungan, dll.
  3. Dalam memberikan kepada masyarakat umum, Administrasi Publik dan administratornya relatif berdasarkan UU dan peraturan. Ciri ini memberi warna legalisir dari Administrasi Publik sehingga pelayanan kepada masyarakat pada umumnya sulit atau lambat menyesuaikan diri pada tuntutan-tuntutan masyarakat
  4. Administrasi Publik dalam memberikan pelayanan tidak dikendalikan oleh harga pasar, melainkan ditentukan oleh rasa pengabdian kepada masyarakat umum
  5. Usaha-usaha dilakukan oleh Administrasi Publik terutama dalam negara demokrasi ialah dilakukan sangat tergantung pada penilaian mata rakyat
  6. Oleh karena itu sebabnya pelayanan Administrasi Publik hendaknya adil tidak memihak, proporsional, bersih dan mementingkan orang banyak dibandingkan kepentingan pribadi.
  
- **Gerald Caiden** mengemukakan ciri-ciri Administrasi Publik
  1. Administrasi Publik adalah suatu kegiatan yang tidak bisa dihindari (unavoidable). Setiap orang mulai dari lahir hingga mati tidak dapat menghindari dari sentuhan kegiatan Administrasi Publik.
  2. Administrasi Publik memerlukan adanya kepatuhan. Dalam hal ini Administrasi Publik mempunyai monopoli untuk mempergunakan wewenang

dan kekuasaan yang ada padanya untuk memaksa setiap warganegara untuk mematuhi peraturan dan perundangan yang ditetapkan

3. Administrasi publik mempunyai prioritas. Prioritas diperlukan untuk mengatur pelayanan kepada masyarakat.
4. Administrasi Publik mempunyai ukuran yang tidak terbatas. Besar ruang lingkup Administrasi publik meliputi seluruh wilayah negara.
5. Pimpinan atasnya (Top Management) bersifat politik. AN dipimpin oleh pejabat-pejabat politik, seperti Presiden, Menteri, Gubernur, Bupati sampai Lurah (Kades).
6. Pelaksanaan Administrasi Publik sulit diukur. Oleh karena Administrasi Publik sebagian kegiatannya bersifat politis.
7. Banyak yang diharapkan dari Administrasi Publik

ada 2 standart penilaian :

- a) Satu pihak masyarakat menghendaki Administrasi publik berbuat banyak untuk memenuhi kebutuhan mereka. Di pihak lain Administrasi Publik mempunyai kemampuan, keahlian, dana dan sumber lain yang terbatas.
- b) Masyarakat menghendaki pejabat-pejabat Administrasi Publik yang seharusnya bersifat melindungi kepentingan orang banyak bukan pada golongan. Moral dan etika pejabat negara menunjukkan moral dan etika yang prima. Akan tetapi masih juga di dapatkan harapan-harapan sulit dipenuhi oleh aparat Administrasi publik.

## **B. Ruang Lingkup /Scope Administrasi Publik dan komponen-komponen Administrasi Publik**

### **Ruang Lingkup Administrasi Publik**

- a. Masalah politik dan konstitusi serta lingkungan dari Administrasi Publik
- b. Teori organisasi dan organisasi pemerintahan
- c. Proses administratif pemerintahan yang meliputi perencanaan, pembuatan keputusan dan koordinasi,dll.
- d. Pelayanan kepada masyarakat
- e. Masalah administrasi keuangan pusat dan daerah
- f. Masalah hubungan dengan lembaga non pemerintah

### **Komponen-komponen Administrasi Publik**

1. Apa yang dilakukan pemerintah: Pengaruh kebijaksanaan dari tindakan-tindakan politik, dasar-dasar wewenang, lingkungan kerja pembangunan, penentuan tujuan, kebijaksanaan administratif.

2. Bagaimana pemerintah mengatur: Organisasi personalia dan pembiayaan usaha-usahanya ; struktur administrasi dari segi formalnya
3. Bagaimana para administrator mewujudkan kerjasama dan “team work”. Aliran dan proses administrasi dalam pelaksanaan.
4. Bagaimana pembangunan tetap bertanggung jawab ; baik mengenai pengawasan dalam badan-badan eksekutif dan pengawasan oleh badan legislatif, yudikatif dan berbagai demokrasi lainnya.

# BAB IV

## PARADIGMA ADMINISTRASI PUBLIK

### 1. Paradigma Nicolas Henry

Menurut *Nicolas*, Administrasi Publik berbeda dengan ilmu politik dalam penekanannya pada perilaku dan struktur birokrasi, serta metodologi Administrasi Publik berbeda dengan ilmu administrasi dalam hal teknik evaluasi yang diterapkan organisasi kemasyarakatan yang tidak profit dan swasta. Pertimbangan kepentingan umum sangat dibatasi dalam pengambilan keputusan dan perilaku penyelenggara Administrasi publik.

Administrasi Publik berkembang sesuai dengan keadaan yang mengikuti. Menurut *Robert T. Golembiewski* Administrasi Publik berkembang sebagai bidang akademik melalui rangkaian pergantian 5 paradigma yang tumpang tindih. Tiap fase dicirikan atas dasar pemilihan **lokus** (tempat dimana bidang itu berada) dan **fokus** (kekhususan dari bidang ini).

Lokus Administrasi Publik biasanya birokrasi pemerintahan dan fokus Administrasi Publik yang telah menjadi kajian adalah prinsip-prinsip administrasi tertentu. Tetapi fokus Administrasi Publik berkembang sejalan dengan perkembangan paradigma.

#### **Masa Awal Ilmu Administrasi Publik**

Secara luas Woodrow Wilson meletakkan landasan bagi permulaan studi Administrasi Publik dalam karangannya yang berjudul “*The Study of Administration*” yang dimuat dalam “*Political Science Quarterly 1987*”. Wilson dalam studinya melihat bahwa “lebih sukar menjalankan konstitusi daripada menyusunnya” dan mengajukan usul agar lebih banyak pikiran intelektual dalam mengemban manajemen negara. Tetapi Wilson banyak dikritik karena sifatnya mendua:

- Wilson mula-mula membedakan perbedaan yang naif antara politik dan administrasi dalam organisasi kemasyarakatan
- Wilson juga seorang yang sadar bahwa Administrasi Publik sedikit banyak bersifat politik.

Menurut Richard J. Stillman, Wilson gagal dalam menjelaskan apa sebenarnya yang menjadi kajian administrasi, bagaimana seharusnya hubungan antara bidang administrasi dan politik, dan apakah kajian administrasi akan menjadi suatu ilmu yang abstrak sama seperti ilmu alam.

Tetapi tidak dapat disangkal bahwa Wilson telah menempatkan tesis yang jelas dalam artikelnya yang berpengaruh kuat bahwa Administrasi Publik perlu dipelajari di dalam Ilmu Politik.

## **a. PARADIGMA I**

### **DIKOTOMI POLITIK-ADMINISTRASI (1960-1926)**

Paradigma I ini ditandai dengan dipublikasikan bukunya Frank I Goodnow dan Leonard D. White. Goodnow dalam *"Politics and Administration"* (1900) berpendapat ada 2 fungsi yang berbeda dari pemerintahan yaitu "politik" harus berhubungan dengan tujuan negara. Sedangkan "Administrasi" harus berkaitan dengan pelaksanaan kebijaksanaan tersebut. Dengan demikian yang menjadi pembedaan adalah pemisahan kekuasaan. Lembaga legislatif dibantu lembaga yudikatif membuat kebijaksanaan dan badan eksekutif melaksanakan kebijaksanaan tersebut secara apolitis dan tidak memihak.

Penekanan paradigma I adalah lokus (tempat) dimana Administrasi Publik. Tegasnya Goodnow dan para pengikutnya berpendapat seharusnya memfokuskan diri pada: birokrasi pemerintahan.

Administrasi publik mendapat pengakuan akademis pada tahun 1920 dimulai terbitnya buku Leonard D. White *"Introduction to the study of Public Administration"* pada tahun 1926. Politik tidak tercampur dengan Administrasi. Manajemen menjadi bidang tersendiri. Administrasi Publik dapat menjadi ilmu yang bebas "nilai" dimana misi Administrasi adalah ekonomi dan efisiensi.

Hasil Paradigma I memperkuat pemikiran dikotomi politik Administrasi yang berbeda dengan menghubungkan dengan dikotomi nilai dan fakta. Ahli Administrasi memberi kuliah teori organisasi Anggaran belanja / budgeting, kepegawaian. Ilmu Politik memberi kuliah pemerintahan perilaku lembaga yudikatif, lembaga kepresidenan, politik negara dan lokal, proses legislatif,dll.

## **b. PARADIGMA II**

### **PRINSIP-PRINSIP ADMINISTRASI (1927-1937)**

Paradigma ke II ini ditandai dengan dipublikasikan bukunya W. F. Willoughby 1927 *"Principles of Public Administration"*. Buku ini menunjukkan kepercayaan baru bahwa Administrasi Publik mempunyai prinsip-prinsip yang dapat dipelajari dan diterapkan dalam bidangnya.

Fokus bidang ini ialah keahlian dalam bentuk prinsip-prinsip administrasi bertambah luas, sedangkan lokus Administrasi Publik berlaku dimanapun, karena prinsip tetap prinsip dan administrasi adalah administrasi.

Tokoh-tokoh dalam menyumbangkan prinsip-prinsip Administrasi ialah F.W. Taylor, Gullick dan Urwick (POSDCORB).

## REAKSI TERHADAP TANTANGAN 1947-1950

Menurut Simon: AN seharusnya memiliki 2 macam ahli Administrasi Publik yang bekerja serasi dan saling memberi dorongan, yang memusatkan perhatian perkembangan “1. *Ilmu Administrasi murni*” yang didasarkan pada “dasar-dasar psikologi sosial secara seksama” dan kelompok lainnya yang lebih memusatkan pada “2. *pembuatan kebijaksanaan umum*”. Simon menghendaki “Ilmu Murni” ditunda dulu, karena :

1. Ada gangguan dalam POSDCORB
2. Psikologi sosial memberikan dasar pemahaman terhadap pelanggaran tingkah laku administrasi, yang bagi ahli AN dianggap asing dan tidak menyenangkan.
3. Ilmu dirasa sebagai bebas nilai, ini diikuti bahwa ilmu administrasi secara logis akan melarang ahli Administrasi Publik yang mereka rasa sebagai sumber masalah teori : teori politik normatif dan konsep kepentingan umum dan aneka macam nilai kemanusiaan.

Administrasi Publik harus memiliki pemikat dan tingkat pendorong bukan hanya di dalam ilmu politik tetapi juga memperkuat berbagai kaitan konseptual antara kedua bidang tersebut. Pemikat tersebut adalah; Pemeliharaan hubungan-hubungan konseptual antara yang logis antara Administrasi Publik dan politik yaitu proses pembuatan keputusan umum. Administrasi Publik menganggap tahap-tahap ‘internal’ dari proses itu: pembentukan kebijaksanaan umum di dalam birokrasi dan penyampaian kepada masyarakat. Ilmu politik menganggap tahap-tahap “eksternal” dari proses tekanan-tekanan dalam masyarakat yang menyebabkan perubahan sosial politik.

### **c. PARADIGMA III**

#### ADMINISTRASI PUBLIK SEBAGAI ILMU POLITIK (1950-1970)

Sebagai akibat dari perhatian dan kritik-kritik konseptual yang mengalir, Administrasi Publik melompat kebelakang kembali ke induknya yaitu disiplin ilmu politik. Hasilnya adalah diperbaharui lokusnya yaitu birokrasi pemerintah namun demikian kehilangan fokusnya.

Tahap ini merupakan tahap penentuan yang merupakan usaha menetapkan kembali kaitan-kaitan konseptual antara AN dan ilmu politik. Tetapi konsekuensinya adalah keharusan “sibuk mendefinisikan” kembali bidang ini, paling tidak dalam merumuskan kembali fokus analisisnya “keahlian” utamanya.

Ada 2 perkembangan selama periode ini yang mencerminkan adanya perbedaan dalam masalah cara mengurangi ketegangan antara ilmuwan administrasi dan ilmuwan politik secara berangsur-angsur :

- Peningkatan penggunaan studi kasus sebagai instrumen (studi kasus)
- Perbandingan dan penggunaan administrasi yang mana mengalami pasang surut sebagai sub bidang Administrasi Publik (perbandingan dan pembangunan administrasi. Fred W. Riggs sebagai ketua KPA (Kelompok Perbandingan Administrasi).

#### **d. PARADIGMA IV**

##### ADMINISTRASI PUBLIK SEBAGAI ILMU ADMINISTRASI (1956-1970)

Istilah ilmu Administrasi disini digunakan sebagai penangkap semua frasa bagi kajian dalam teori organisasi dan ilmu manajemen.

Paradigma AN sebagai ilmu administrasi menyajikan suatu fokus bukan lokus. Fokus lebih diperhatikan daripada lokus. Ia menawarkan teknik, seringkali tekniknya sangat canggih yang menuntut keahlian dan spesifikasi, tapi untuk bidang apa keahlian tersebut harus diterapkan tidak dijelaskan.

Di awal tahun 1960 “Pengembangan Organisasi/ PO” makin banyak mendapat perhatian sebagai bidang khusus ilmu administrasi. Sebagai suatu fokus PO menawarkan alternatif ilmu politik yang menarik bagi banyak ahli administrasi negara. PO sebagai sebuah bidang ilmu, berakar pada psikologi sosial dan nilai demokratisasi birokrasi. Karena nilai-nilai inilah, maka PO merupakan bidang yang cocok dalam Administrasi Publik :

- Nilai-nilai demokrasi bisa dipertimbangkan
- Aspek-aspek normatif bisa diulas
- Keketatan intelektual dan metodologi ilmiahnya bisa segera diterapkan.

Perkembangan kedua tahun 1968 lahirlah Administrasi Negara baru yang disponsori oleh Dwight Waldo dalam konferensi ahli administrasi negara. Fokus Administrasi Publik baru tak hanya membahas fenomena-fenomena tradisional seperti efisiensi dan efektivitas soal anggaran atau teknis-teknis administrasi. Sebaiknya Administrasi Publik baru sangat memperhatikan teori-teori normatif, filosofi dan aktivisme. Ia banyak membahas masalah yang berkaitan dengan nilai-nilai, etika, perkembangan para anggota secara individual dalam organisasi, hubungan birokrasi dengan yang dilayani dan masalah-masalah yang luas seperti urbanisasi, teknologi dan kekerasan. Penekanan pada “AN baru” pada segi **moral**.

## e. PARADIGMA V

ADMINISTRASI PUBLIK SEBAGAI ADM.PUBLIK (1970- ....)

Administrasi Publik telah tumbuh sebagai bidang ilmu tersendiri.

Fokusnya : adalah teori organisasi dan manajemen

Lokusnya : kepentingan umum & urusan umum ( etika birokrasi dan urusan umum)

## 2. Paradigma Harmon Mayor

Harmon dan Mayer melihat perkembangan administrasi publik dari paradigmanya menjadi 6, dari perkembangannya dapat terjadi pergeseran pandangan mengenai nilai-nilai yang melandasinya. Ada 3 hal yang penting yang dapat kita lihat pergeserannya, yaitu:

- a. Dari sistem organisasi yang tertutup menuju sistem organisasi yang terbuka.
- b. Untuk mengejar tujuan yang hendak dicapai yaitu efisiensi dan efektifitas dari penggunaan rasionalitas bergeser ke bounded rationality yang akhirnya beralih ke humanitas.
- c. Dari autoritarian dengan sistem hirarkisnya menuju sistem demokrasi.

Enam Paradigma yang dikemukakan oleh Harmon dan Mayer adalah:

1. Teori Neo-Classical
2. Teori Sistem: organisasi sebagai satuan tujuan
3. Teori Hubungan Kemanusiaan:
4. integrasi individu dan organisasi.
5. Teori Pasar: organisasi sebagai pencerminan individu.
6. Teori Interpretif dan Kritis: mengorganisasi sebagai aksi sosial.
7. Teori Kebangkitan: mengorganisasi sebagai rasionalitas yang ditemukan.

### 1) **Paradigma I**, Neo-Classical Theory: Organization as Decision sets.

Tokoh-tokoh yang mendukung adalah Herbert Simon, James March dan RM Cyert.

Di dalam perspektif ini organisasi disebutkan sebagai "Teori Perangkat Keputusan".

Sesuai dengan namanya neo-klasik, maka teori ini masih berpandangan seperti aliran klasik yaitu mengejar tujuan efisiensi dan efektifitas dengan rasionalitas, tetapi sudah ada sedikit pergeseran yaitu ada neo-nya adalah pengambilan keputusan yang sifatnya teknis atau instrumental. Jadi ada

pergeseran dari rasionalitas komprehensif menuju rasionalitas instrumental yang bebas nilai, sehingga dinamakan bounded rationality. Pengambilan keputusannya bersifat incremental tidak komprehensif. Sedangkan unit analisisnya disini adalah organisasi, bukan individu yang berperanan dalam organisasi.

Ada 4 karakteristik yang dimiliki oleh teori perangkat keputusan ini:

1. Pengambilan keputusan merupakan titik pusat atau sentral administrasi. Tindakan administrasi terutama terdiri dari aktivitas yang meliputi pembuatan keputusan antara lain analisa data, pembobotan prioritas dan mengkomunikasikan keputusan-keputusan.
2. Cara beroperasi dalam administrasi adalah rasionalitas instrumental, karenanya penekanannya adalah dalam menemukan cara-cara memadai untuk suatu tujuan yang telah ditetapkan.
3. Pengukuran utama dari organisasi dan kapasitas administrasi adalah efisiensi.
4. Ada penekanan di dalam perspektif ini yaitu peran organisasi bukan pada peran individu dan dalam proses pengambilan keputusan.

Ada ciri lain yang menandai teori ini, yaitu:

- Pengambilan keputusan di dalam neo-classical teori ini adalah bounded rationality karena adanya keterbatasan rasional jadi tujuannya tidak maximizing tapi satisficing.
- Pengambilan keputusannya tidak dilakukan dengan rasional komprehensif tetapi secara incremental.

## 2) **Paradigma II**, Teori Sistem: Organisasi sebagai satuan tujuan.

Teori ini dicetuskan oleh pakar sosiologi seperti: Talcott Parson, Ludwig Van Bertalanffy, Malinowski, Robert K Merton dan Katz & Kahn.

Teori ini berkembang pada tahun 50-an. Teori ini melihat organisasi yang memiliki tujuan, melihat jelas analisis organisasi yaitu individu sebagai totalitas dalam organisasi jadi ada hubungan saling tergantung atau interdependensi. Kalau di dalam aliran klasik maupun neo-klasik hanya ada hubungan internal (melihat organisasi sebagai organisasi tertutup), sedangkan dalam teori sistem ini melihat organisasi sebagai organisasi terbuka karena selain melihat hubungan internal, juga melihat hubungan eksternal yaitu hubungan di luar organisasi yaitu ekologi organisasi (organisasi sosial, budaya, dan politik).

Ada 5 karakteristik dalam teori sistem ini, yaitu:

1. Setiap bagian dalam organisasi hanya dapat dipahami dalam hubungannya dengan bagian-bagian lain dari organisasi, hubungan yang tergantung/interdependensi, hubungan yang saling mengikat.
2. Bagian-bagian organisasi termasuk hubungan-hubungannya hanya penting sejauh memberikan kontribusi pada berfungsinya organisasi secara keseluruhan.
3. Organisasi sebagai totalitas dapat dianalogkan sebagai organisme biologis, memiliki kebutuhan dan tujuan yang mengatasi dan berbeda dengan kebutuhan dan tujuan bagian individu atau anggota.
4. Kebutuhan dan tujuan organisasi dapat dilihat sebagai statis (misal: survivalitas, stabilitas, dan ketertiban), atau dinamis (evolusi dan perubahan).
5. Aktifitas organisasi dipahami dalam hubungannya dengan lingkungan eksternal (ekologi) , yang memberikan risorsis bagi organisasi.

3) **Paradigma III**, Teori Hubungan Kemanusiaan : Integrasi Idividu dan organisasi.

Teori ini muncul diawali dengan Hawthorn eksperimen, tokoh-tokoh yang lain adalah Abraham Maslow (teori motivasi), Douglas Mc Gregor ( teori x dan y), Argyris (integrasi individu dan organisasi) dan Warren Bennis (democracy is inevitable).

Di dalam teori ini kurang membedakan administrasi publik dengan privat, jadi teori ini dapat terjadi di administrasi publik dan privat. Nilai yang hendak dikejar mulai bergeser dari efisiensi menjadi demokrasi tetapi bukan berarti efisiensi tidak penting. Demokrasi di sini dalam arti parsipatory atau internal organisasi seperti dalam pengembangan karir dan dalam pengambilan keputusan. Dengan demokrasi deharapkan kepuasan individu menjadi tinggi dan produktifitas otomatis menjadi tinggi pula.

Karakteristik dari teori Hubungan Kemanusiaan adalah:

1. Terdapat tensi atau konflik antara kebutuhan individu yang sehat dengan kebutuhan organisasi formal. Tujuan management adalah untuk mengintegrasikan keduanya.
2. Menekankan pentingnya pengembangan demokrasi dalam organisasi atau demokrasi dalam arti partisipatory ( pertisipasi dalam pengembangan

management bukan demokrasi politik), jadi hanya partisipasi dalam pengembangan karier dan pengambilan keputusan.

3. Nilai utama yang dikejar adalah kepuasan kerja, individu yang sehat dan partisipasi.

4) **Paradigma IV**, Teori Pasar: Organisasi sebagai pencerminan individu.

Tokoh-tokoh teori ini berasal dari ekonomi antara lain : James M. Buchanan dan Gordon Tullock dengan Public Choice (studi ekonomi dari pengambilan keputusan yang non market atau secara sederhana sebagai aplikasi ekonomi untuk ilmu politik ).

Didalam teori ini melihat individu sebagai pencerminan kepentingan individu. Kepentingan individu dibiarkan dikejar, sehingga menimbulkan persaingan yang akan membawa efisiensi dan menguntungkan semua pihak. Teori ini juga menekankan privatisasi didalam pelayanan public, memenuhi kepentingan public dengan cara memenuhi kepentingan individu. Nilai demokrasi dalam teori ini pengertiannya adalah membiarkan kompetisi antar individu seperti pasar, kekuasaan ada ditangan masyarakat. Dengan mengutamakan consumer sovereignty (kekuasaan ditangan masyarakat), bukan berarti birokrasi diam tetapi birokrasi bertanggung jawab membuat kebijakan yang menjamin kolektif decision making yang demokratis, yang mencegah monopoli.

Karakteristik teori ini :

1. Pilihan individu merupakan dasar dari aksi organisasi atau kolektif. Aksi kolektif adalah agregasi dari pilihan individual.
2. Pilihan individu merupakan ekspresi dari preferensi individu yang berbeda dengan pilihan individu lain. Konflik inheren dalam organisasi. Organisasi sama dengan management konflik.
3. Aturan diperlukan untuk mengatasi preferensi yang berlawanan. Aturan diperlukan untuk membuat keputusan-keputusan kolektif dimungkinkan.
4. Perbedaan preferensi individu, juga keterbatasan waktu, informasi dan sumber cenderung bersifat memuaskan (satisficing) bukan memaksimalkan (maximizing) strategi oleh pengambil keputusan.

5) **Paradigma V** Teori Intepetif dan Kritis : Mengorganisasi sebagai aksi sosial.

Tokoh-tokohnya adalah: Imanuel Kant, Husserl, alferd Schutz, David Silverman dan Jurgen Habermas.

Teori ini bersifat subyektif. Jadi dalam organisasi harus dipahami secara subyektif. Didalam teori ini sudah bergeser dari rasionalitas menuju humanitas, dimana individu mempunyai peranan penting didalam organisasi. Individu harus bisa transcend dalam organisasi, jangan ikut tenggelam yang membuat ia seperti robot sehingga menjadi tidak manusiawi. Menerapkan birokrasi yang kaku akan mengakibatkan Humanizing.

Karakteristik teori ini adalah:

1. Kepentingan individu dan kepentingan organisasi berada dalam ketegangan/tensi yang mendasar. Pertanyaannya bukan pada bagaimana mengintegrasikan keduanya, tetapi bagaimana agar individu dapat mengatasi (transcend) organisasi.
2. Model aksi yang bersifat rasional adalah problematic, karena salah dalam memahami aksi dalam konteks individu, sosial dan organisasi.
3. Ilmu sosial yang naturalistik memberikan dasar berpijak yang tidak memadai untuk menggambarkan dunia sosial. Aksi harus dipahami dari makna subyektif dari pengalaman sosial keseharian manusia.
4. Perhatian kepada dunia empiris, misalnya deskripsi dan penjelasan yang akurat, harus dikaitkan dengan evaluasi normatif dan etika sosial. Pembedaan antara teori empiris dan teori normatif tidak produktif.
5. Masalah utama dalam teori organisasi adalah untuk memahami cara dengan mana birokrasi melayani terjadinya proses sosial (diskursus publik), bukan menciptakan alienasi.
6. Tujuan teori bersifat praktis : memungkinkan terjadinya kesadaran diri yang menuntun kepada aksi yang bertanggung jawab dan otonom.

- 6). **Paradigma VI**, Teori Kebangkitan : Mengorganisasi sebagai Rasionalitas yang ditemukan.

Tokoh-tokoh : Karl Weick, Mary Parker Follett, Lary Kirkhart, Orien White, Cynthia Mc Swain, dan Frederick Thayer.

Teori positivisme yang melihat bahwa ilmu sosial sama dengan ilmu alam dan melihat hubungan yang teratur, berlawanan dengan teori kebangkitan yang melihat ilmu sosial berbeda dengan ilmu alam sebab dalam ilmu sosial tidak ada teori yang bersifat universal, karena realitas sosial itu subyektif. Nilai sosial itu merupakan makna yang dibagi antar individu dalam masyarakat. Di dalam membebaskan atau emansipatory/membangkitkan kesadaran individu.

Karakteristik teori ini :

1. Aksi mendahului pemikiran secara sadar. Aksi manusia merupakan proses pemahaman yang bersifat retrospektif.
2. Tujuan sosial muncul dari proses sosial. Proses sosial penting sejauh menciptakan tujuan sosial.
3. Perubahan lebih alami ketimbang stabilitas dalam organisasi.
4. Organisasi atau organizing ada sebelum politik. Teori politik yang demokratis adalah teori organisasi.
5. Aksi administratif yang bertanggung jawab pada dasarnya merupakan persoalan kesadaran diri. Tugas administrator adalah memudahkan berkembangnya kesadaran diri.

# **BAB V**

## **FOKUS ADMINISTRASI PUBLIK**

### **A. ORGANISASI PUBLIK**

#### **1. DEFINISI ORGANISASI / PENGERTIAN ORGANISASI**

1. Victor A. Thompson

Organisasi adalah integrasi impersonal dan sangat rasional atas sejumlah spesialis yang bekerja sama untuk mencapai tujuan yang telah disepakati.

2. Chester I. Bernard

Organisasi sebagai sebuah sistem yang memaksakan koordinasi kerja antara dua orang atau lebih.

3. Wight Bakke

Organisasi adalah suatu sistem yang berkelanjutan atas kegiatan manusia yang bermacam-macam dan terkoordinasi berupa pemanfaatan, perubahan dan penyatuan segenap sumber-sumber manusia, materi, modal, gagasan sumber alam untuk memenuhi suatu kebutuhan manusia tertentu dalam interaksinya dengan sistem-sistem kegiatan manusia dan sumber-sumber yang lain dalam suatu lingkungan tertentu.

#### **Karakteristik Organisasi**

1. Punya maksud tertentu, dan kumpulan berbagai macam manusia
2. Punya hubungan sekunder (impersonal)
3. Punya tujuan khusus dan terbatas
4. Punya kegiatan kerja sama pendukung
5. Terintegrasi dalam sistem sosial yang lebih luas
6. Menghasilkan barang dan jasa untuk lingkungannya
7. Sangat terpengaruh atas setiap perubahan lingkungan
8. Tambah satu karakteristik organisasi negara, yaitu: organisasi negara memperoleh sumbernya (pajak dan legitimasi) dari negara dan dijabatani oleh lembaga-lembaga kenegaraan.

#### **2. ALIRAN ORGANISASI / MODEL ORGANISASI**

##### **Model Organisasi tertutup**

Model ini memiliki beberapa istilah diantaranya model birokratik, hirarkhis formal, rasional, dan mekanistik model ini telah mengalami 3 pergesseran teori dasarnya yaitu teori birokratis, teori manajemen ilmiah dan manajemen administratif (manajemen generik).

### Karakteristik Organisasi tertutup

1. Tugas-tugas rutin akan berlangsung dalam kondisi yang stabil
2. Adanya spesialisasi tugas (pembagian tugas/kerja)
3. Sarana (cara pelaksanaan tugas yang baik) ditekankan
4. Konflik dalam organisasi ditengahi oleh pucuk pimpinan
5. Pertanggung jawaban ditekankan
6. Pertanggungjawaban dan loyalitas seorang anggota lebih dituntut untuk bagian organisasi dimana ia bekerja
7. Organisasi dipandang sebagai suatu struktur hirarkhi
8. Pengetahuan menyeluruh hanya dipegang pucuk pimpinan
9. Interaksi antar anggota cenderung vertikal
10. Gaya interaksi diarahkan pada hubungan-hubungan pemisahan yang jelas antara atasan/bawahan dengan aspek kepatuhan dan ketaatan pada perintah
11. Loyalitas dan kepatuhan kepada organisasi dan atasan sangat ditekankan
12. Segi citra internal sangat penting, dimana status, seseorang ditentukan oleh rangking & jabatan resmi

### **1. Teori Birokratik**

Tokohnya adalah Max Weber

Ciri-ciri teori birokratik:

- hirarkhi
- promosi atas dasar ukuran profesional dan keahlian
- adanya jenjang karier
- ketergantungan dan penggunaan peraturan & regulasi

hubungan impersonalitas diantara para profesional karier dalam birokrasi dan hubungan mereka terhadap nasabah.

### **2. Manajemen Ilmiah**

Manajemen Ilmiah atau studi pendayagunaan waktu sangat dominan di awal abad ke-20

Manajemen ilmiah lahir dengan aspek motivasi yaitu peningkatan efisiensi dan penghematan organisasi untuk meningkatkan produk. Karakteristik teori ini ialah bahwa manusia dipandang sebagai perlengkapan tambahan mesin, dan tujuan pokoknya adalah membuat manusia bekerja seefektif mungkin.

Tokohnya: - F.W. Taylor dan Frank dan Lilian Gilberth

### **3. Manajemen Administratif**

Tokohnya : Luther Gullick dan Lendall Urwick dalam Principles of organization

Manajemen Administratif berasumsi bahwa administrasi adalah administrasi dimanapun berada ( itu sebabnya disebut Generik), sehingga ia memusatkan perhatian untuk mendapat “prinsip-prinsip manajemen yang bisa diterapkan dimana saja”. Gullick menyumbangkan prinsip POSDCORB, Money & Recley menyumbangkan 4 prinsip organisasi yaitu prinsip koordinator, prinsip scalar (struktur hirarkhi), prinsip fungsional (pembagian tugas) dan prinsip staf/lini. Manajemen administratif dekat dengan konsep teori birokratis dibandingkan dengan manajemen ilmiah.

Tapi seperti halnya teori birokrasi dan manajemen ilmiah manajemen administratif juga memperhatikan efisiensi ekonomi (rasionalisme) sebagai kriteria utama.

#### **Perbedaan teori Birokrasi & Manajemen Administratif**

- Weber tertarik mempelajari bagaimana birokrasi berfungsi sedangkan manajemen administratif merasa tak perlu mengetahui mengapa dan bagaimana birokrasi berfungsi, mereka tertarik menerapkan prinsip-prinsip administrasi.
- Weber seperti Taylor tak banyak memikirkan bawahan dalam organisasi selain memperhatikan kepatuhan mereka (dalam Weber) dan produksi yang dihasilkan (dalam Taylor).

Tetapi munculnya manajemen administratif, muncullah tanda bahwa pegawai bawahan akan mempunyai karsa sendiri.

#### **Model Organisasi Terbuka**

Model organisasi terbuka mempunyai istilah ; model kolegial, model kompetitif, pasar bebas, informal, alamiah, atau organik.

Model ini memiliki 3 aliran : yaitu

1. Hubungan antar manusia
2. Perkembangan bidang organisasi yang lebih baru
3. Organisasi sebagai unit fungsi dari lingkungannya

#### **Karakteristik model Organisasi Terbuka**

1. Tugas-tugas tak rutin terjadi dalam kondisi yang tak stabil pengetahuan khusus diperlukan untuk menjalankan tugas-tugas umum
2. Penyelesaian kerja sangat ditekankan
3. Konflik intern organisasi diselesaikan oleh interaksi antar anggota
4. Tanggung jawab bersama sangat ditekankan

5. Tanggung jawab perseorangan hanya diperuntukkan organisasi secara keseluruhan
6. Organisasi dipandang sebagai struktur jaringan kerja yang lentur
7. Pengetahuan ada disetiap bagian organisasi
8. Interaksi antar anggota yang horisontal sama baiknya dengan yang vertikal
9. Gaya interaksi ditujukan pada penyelesaian tugas dengan aspek petunjuk/nasehat
10. Penyelesaian tugas dengan mutu tinggi mendapat penekanan
11. Citranya bersifat eksternal

### **1. Teori Hubungan antar Manusia**

Teori ini memusatkan perhatian pada variabel-variabel organisasi yang tak pernah dibahas dalam organisasi tertutup variabel tersebut adalah:

- klik-klik
- norma-norma informal
- emosi
- motivasi pribadi, dsb

Pada tahun 1927-- Elton Mayo mengadakan serangkaian penelitian yang dikenal dengan studi Hawthorne. Penelitian ini menghasilkan kesimpulan:

1. Pekerja tidak bisa sepenuhnya disamakan dengan mesin
2. Para pekerja tanggap akan beberapa variabel motivasi selain cahaya dan bahkan cahaya sama sekali tidak mempengaruhi
3. Mereka tetap bekerja dengan sebaik-baiknya meskipun kondisi kerja buruk karena mereka tahu tengah diawasi

### **2. Teori Pengembangan Organisasi (PO)**

- Pengembangan organisasi adalah suatu upaya organisasi ukuran besar yang terencana dari kalangan atas untuk meningkatkan efektivitas dan kelangsungan hidup organisasi dengan melakukan intervensi yang penuh perhitungan atas kerja-kerja organisasi yang aktif dengan menggunakan pengetahuan ilmu perilaku
- Intervensi ini biasanya dilakukan dengan konsultan

Penekanan pada definisi PO adalah perubahan yang terencana, analisa yang sistemik, manajemen puncak, tujuan untuk mengefektifkan dan menyelamatkan organisasi

#### Misi PO

- a) Meningkatkan kemampuan anggota perorangan (kompetensi interpersonal)
- b) Memberi legitimasi aspek emosi manusiawi dalam organisasi

- c) Meningkatkan rasa saling pengertian diantara para anggota
- d) Mengurangi ketegangan
- e) Menciptakan fungsi manajemen tim dan kerjasama antar kelompok dalam organisasi
- f) Mengembangkan teknik yang lebih efektif bagi penyelesaian konflik dengan metode non otoriter dan interaktif
- g) Menyusun organisasi yang strukturnya sesederhana mungkin namun “seorganisasi” mungkin.

## **B. MANAJEMEN PUBLIK**

### **1. HAKIKAT MANAJEMEN**

Manajemen publik tidak lain daripada manajemen instansi pemerintah. Overman, mengemukakan bahwa manajemen publik bukanlah “scientific management”, meskipun sangat dipengaruhi oleh “scientific management”. Manajemen publik juga bukan “policy analysis”, bukan administrasi publik yang baru, atau kerangka yang lebih baru.

Manajemen publik merefleksikan tekanan-tekanan antara orientasi “rational instrumental” pada satu pihak, dan orientasi politik kebijakan pihak lain. Manajemen publik adalah suatu studi interdisipliner dari aspek-aspek umum organisasi. Ia merupakan gabungan anatara fungsi manajemen seperti planning, organizing, controlling, dengan sumberdaya manusia, keuangan, fisik, informasi dan politik.

Berdasarkan pendapat Overman tersebut , Ott, Hyde , dan Shafritz (1991, ) mengemukakan bahwa manajemen publik (public management) dan kebijakan publik (public policy) merupakan 2 bidang administrasi publik yang tumpang tindih. Tetapi untuk membedakan keduanya, dapat dikemukakan bahwa “public policy” merefleksikan sistem otak dan syaraf, sementara “public management” mempresentasikan sistem jantung dan sirkulasi dalam tubuh manusia.

### **2. PENDEKATAN DALAM MANAJEMEN**

Untuk melakukan kegiatan yang disebut manajemen publik tersebut terdapat 2 jenis pendekatan: normatif atau universal dan deskriptif atau berdasarkan fakta. Berikut ini akan dijelaskan secara ringkas kedua pendekatan tersebut.

#### **a. Pendekatan normatif**

Pendekatan normatif melihat manajemen sebagai suatu proses penyelesaian tugas atau pencapaian tujuan. Efektifitas dari proses tersebut diukur dari apakah kegiatan-kegiatan organisasi direncanakan, diorganisir, dikoordinasi, dan dikontrol

secara lebih efisien (Stoner, 1978). Manajemen normatif sejak pembentukannya lebih bersifat “profit oriented” atau “business oriented” dan karena itu dianggap tidak cocok dengan ideologi administrasi publik yang lebih berorientasi kepada “public service”. Manajemen tersebut, seperti telah dikemukakan sebelumnya, mendapat pengaruh kuat dari POSDCORB dan manajemen klasik.

Namun demikian, hal ini tidak berarti manajemen normatif harus dikesampingkan. Dalam konteks tertentu publik servis itu, manajemen normatif masih penting peranannya, misalnya dalam menangani pekerjaannya, BUMN (Badan Usaha Milik Negara) dan BUMD (Badan Usaha Milik Daerah). Badan-badan tersebut lebih berorientasi pada mencari keuntungan buat daerah dalam rangka menunjang pembangunan di daerah sehingga lebih cenderung berpegang kepada prinsip-prinsip manajemen perusahaan. Manajemen normatif yang sudah memanfaatkan kemajuan “science”, mutlak diperlukan.

Termasuk dalam pendekatan tersebut adalah beberapa fungsi yang sangat bersifat universal, yang diperinci sebagai berikut:

- 1) **Planning:** suatu proses pengambilan keputusan tentang apa tujuan yang harus dicapai pada kurun waktu tertentu di masa mendatang dan apa yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut. Proses tersebut terdiri dari 2 elemen (a) penetapan tujuan, dan (b) menentukan kegiatan-kegiatan yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut. Fungsi ini menghasilkan dan mengintegrasikan tujuan, strategi, dan kebijaksanaan.
- 2) **Organizing:** suatu proses pembagian kerja (division of labor) yang disertai dengan pendelegasian wewenang. Organizing sangat bermanfaat dalam memberikan informasi tentang garis kewenangan agar setiap anggota dalam organisasi bisa mengetahui apa dan kepada siapa dia memberi perintah dan dari siapa dia menerima perintah. Organizing juga diperlukan untuk memperbaiki efisiensi kerja dan kualitas pekerjaan melalui “synergism” yang baik dimana orang bekerja bersama-sama akan memberikan output yang lebih besar daripada bekerja secara sendir-sendiri. Disamping itu, organizing juga dapat memperbaiki komunikasi. Suatu struktur organisasi yang jelas dapat menggambarkan garis komunikasi antar anggota.
- 3) **Staffing:** suatu proses untuk memperoleh tenaga yang tepat, baik dalam jumlah maupun kualitas sesuai kebutuhan pekerjaan dalam organisasi.
- 4) **Coordinating:** suatu proses pengintegrasian kegiatan-kegiatan dan target/tujuan dari berbagai unit kerja suatu organisasi agar dapat mencapai tujuan secara efisien.

- 5) **Motivating**: suatu proses pemberian dorongan kepada para anggota organisasi agar dapat bekerja sesuai tujuan organisasi. Proses tersebut dapat dipahami melalui mekanisme berikut: Kebutuhan mempengaruhi dorongan kerja, dan dorongan kerja mempengaruhi pencapaian tujuan. Berdasarkan mekanisme tersebut, seorang manajer harus memahami tentang hakikat kebutuhan manusia dan dorongan kerjanya.
- 6) **Controlling**: suatu fungsi manajemen yang mencari kecocokan antara kegiatan-kegiatan yang direncanakan. Fungsi tersebut sangat berkaitan dengan perencanaan yaitu merupakan feedback bagi perencanaan pada masa yang akan datang.

#### **b. Pendekatan Deskriptif**

Pandangan deskriptif menggambarkan bahwa dalam kenyataannya seorang manajer lebih terlibat dalam melakukan kegiatan-kegiatan personal, interaktif, administratif, dan teknis (Mintzberg, 1973), bukan kegiatan-kegiatan yang tergolong dalam pendekatan normatif diatas.

Jenis pertama adalah kegiatan personal, adalah kegiatan yang dilakukan manajer untuk mengatur waktunya sendiri, berbicara dengan broker, menghadiri pertandingan, dan kegiatan-kegiatan lain yang memuaskan dirinya dan keluarganya. Dalam konteks organisasi, kegiatan-kegiatan ini mungkin dianggap tidak penting, tetapi sebagai manusia, seorang manajer pasti terlibat, bahkan kadang-kadang menentukan keberhasilan kariernya. Seorang manajer yang berhasil mengatur kegiatan personnya lebih sukses dalam memimpin organisasi (Vaillant, 1977).

Jenis kegiatan yang kedua adalah kegiatan interaktif. Manajer biasanya menggunakan banyak waktu untuk melakukan interaksi dengan bawahan, atasan, dan customer, organisasi lain, dan pemimpin-pemimpin masyarakat. Biasanya duapertiga dari waktu yang ada digunakan untuk kegiatan-kegiatan tersebut (Mintzberg, 1973). Peranan yang dimainkan oleh manajer dalam konteks tersebut terdiri dari interpersonal, informational, dan decision making.

Dalam memainkan peranan interpersonal, seorang manajer bertindak sebagai "figurehead", "leader", dan "liaison". Sebagai figurehead, seorang manajer berusaha mengikuti berbagai kegiatan ceremonial. Sebagai leader, seorang manajer berusaha memotivasi, membimbing dan mengembangkan bawahan. Dalam bertindak sebagai liaison, seorang manajer berusaha mengadakan kontak dengan orang-orang diluar garis komandonya.

Dalam memainkan peranan informational, seorang manajer bertindak sebagai monitor. Yang dimaksudkan peranan sebagai monitor adalah usaha mencari dan menemukan informasi melalui media komunikasi tertulis dan lisan. Sebagai disseminator, seorang manajer melakukan penyebarluasan informasi kepada bawahannya. Dan sebagai spokesperson, seorang manajer melakukan penyebarluasan informasi kepada orang-orang diluar kelompok kerja atau organisasi.

Dalam konteks decision making, seorang manajer biasanya berperan sebagai entrepreneur, disturbance handler, resource allocator, dan negotiator. Sebagai entrepreneur, seorang manajer mencari kesempatan untuk mengembangkan usahanya dan merencanakan kegiatan baru dalam meningkatkan hasil kerjanya. Sebagai disturbance handler, seorang manajer berusaha melakukan koreksai terhadap berbagai masalah dan tekanan atau konflik. Dalam memainkan peranannya sebagai resource allocator, seorang manajer berusaha memutuskan sumber daya apa yang harus di alokasikan untuk unit organisasi tertentu, dan berapa banyak yang harus dialokasikan. Sebagai negotiator, seorang manajer melakukan negosiasi atau perundingan dengan para pekerja, para customer, supplier, dan sebagainya, misalnya dalam hal gaji atau upah, kontrak kerja dsb.

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

Jenis kegiatan keempat adalah teknis. Kegiatan ini merupakan kegiatan seorang manajer untuk memecahkan masalah-masalah teknis, melakukan supervisi terhadap pekerjaan teknis, dan bekerja dengan menggunakan peralatan-peralatan dan perlengkapan-perengkapan.

Apakah semua manajer melakukan kegiatan-kegiatan tersebut dengan cara yang sama? Tentu saja tingkat keterlibatannya berbeda-beda menurut fungsi yang mereka lakukan, hirarki dalam organisasi, tipe organisasi. Dalam kaitannya dengan fungsi, misalnya, seorang manajer yang berurusan dengan sale tentu lebih berhubungan dengan clients dibandingkan dengan seorang manajer produksi. Dalam kaitannya dengan hirarki, seorang manajer yang lebih tinggi kedudukannya tentu lebih kurang terlibat dalam pembuatan paperwork atau laporan dibandingkan dengan manajer yang kedudukannya lebih rendah. Manajer yang lebih tinggi kedudukannya, tentu lebih melakukan kegiatan interaksi dengan pihak luar organisasi atau

rentangan kontrolnya. Dan dalam dalam konteks tipe organisasi, seperti bank, hotel, dan manufaktur, kegiatan atau peranan yang dimainkan oleh seorang manajer akan bervariasi. Seorang manajer pada suatu hotel akan lebih terlibat dalam hubungan interpersonal daripada seorang manajer pada suatu manufaktur.

Suatu pertanyaan yang perlu dijawab sehubungan dengan konteks fungsi, hirarki, dan tipe organisasi, adalah apakah peranan yang dimainkan manajer organisasi swasta (dalam fungsi, hirarki, dan tipe tertentu) berbeda dengan peranan yang dimainkan oleh manajer publik? Suatu pertanyaan lain adalah apakah manjaer menangani kegiatan-kegiatan mereka secara kronologis, terstruktur, dan logis?

Pandangan normatif memang berasumsi demikian, tetapi kenyataan menunjukkan bahwa kegiatan seorang manajer terlalu bersifat random dan kompleks sehingga waktu yang tersedia menjadi begitu terbatas. Hal yang demikian mengganggu kecepatan kerja dari seorang manajer. Tetapi apakah hal yang sama juga berlaku pada manajer publik? Jawaban atas pertanyaan tsb sangat membingungkan, karena dalam praktek sering berlainan. Tulisan Robert P. McGowan (1990) menunjukkan bahwa ada kecenderungan peningkatan penggunaan praktik-praktik management science dalam analisis kebijakan. Hal ini membuktikan bahwa ada kecenderungan pengintegrasian anantara pandangan normatif dan pandangan deskriptif.

Disamping pandangan deskriptif yang dikemukakan oleh Mintzberg di atas, ada juga pendekatan deskriptif yang sedang populer di negara-negara sedang berkembang adalah pendekatan manajemen pembangunan. Pendekatan tersebut didasarkan atas pendapat Bryant & White (1982) dan Esman (1991) yang melihat bahwa tugas pokok pemerintah yang nyata adalah membangun negara melalui berbagai program dan proyek.

Salah satu pendekatan deskriptif lainnya adalah PAFHRIER yang didasarkan atas penemuan Garson dan Overman (1983) tentang apa yang dilakukan oleh manajer publik di negara maju ( AS). PAFHRIER merupakan singkatan dari Policy Analysis Financial Management, Human Resource Management, Information Management, and External Relations. Policy analysis merupakan pengembangan lanjut dari planning dan reporting; human resource management merupakan pengembangan dari staffing,directing dan coordinating; financial management merupakan pengembangan dari budgeting; dan informatin management merupakan pengembangan dari reporting,directing,dan coordinating.

Berikut ini akan diuraikan secara ringkas isi dari pendekatan tersebut:

1) Policy Analysis

tugas pertama dari segelintir dari manajer publik adalah melakukan analisis kebijakan publik. Perlu diperhatikan bahwa hanya manajer pada level yang lebih tinggi atau yang diberi wewenang dan tanggung jawab yang melakukan tugas tersebut. Tugas tersebut meliputi tiga kegiatan pokok yaitu perumusan masalah, identifikasi alternatif, proses seleksi alternatif.

2) Financial Management

Inti management keuangan publik adalah bagaimana mengatur anggaran. Anggaran adalah suatu usulan rencana keuangan yang digunakan untuk membiayai pelaksanaan kebijaksanaan dan program-program. Suatu anggaran publik adalah (1) suatu pernyataan fiskal yang menggambarkan pendapatan dan pengeluaran dari semua unit-unit organisasi pemerintah, dan suatu mekanisme untuk mengendalikan, mengatur, mengimplementasikan dan mengevaluasi semua kegiatan dari instansi pemerintah (Chandler & plano, 1988, hal.329). perlu dicatat bahwa budget tidak semata-mata menggambarkan aspek keuangan saja. Budget sebenarnya juga menggambarkan aspek politis. Yang dinyatakan dalam budget adalah prioritas dalam kegiatan-kegiatan pemerintah yang merefleksikan pengaruh dari berbagai kelompok kepentingan, dan sekaligus memberikan arah apa yang hendak dilakukan, dan dianggap penting oleh pemerintah dalam waktu dekat, biasanya dalam suatu tahun anggaran. Suatu budget biasanya berisi rencana pendapatan dan belanja untuk setiap kegiatan dari setiap unit organisasi; dan juga berisi mekanisme pengendalian, pengelolaan, dan evaluasi dari masing-masing kegiatan tersebut.

3) Human Resorce Management

Dalam manajemen sumber daya manusia ada tiga hal pokok yang harus dipertimbangkan. Pertama menyangkut bagaimana memperoleh sumber daya manusia dalam jumlah dan kualitas yang tepe, kedua bagaimana meningkatkan kualitas pengembangan pegawai sedemikian rupa sehingga mereka dapat bekerja sebaik mungkin dan dengan semangat yang tinggi, dan ketiga bagaimana memimpin dan mengendalikan mereka sesuai dengan tujuan organisasi.

4) Information Management

Manajemen informasi sangat penting dalam suatu organisasi yang telah berkembang dan kompleks. Informasi-informasi yang digunakan ddalam perencanaan, pengambilan keputusan, penilaian pekerjaan, sistim monitoring dan pengendalian, harus ditata, disusun, dan disimpan secara teratur, sehingga

dapat dengan mudah diperoleh apabila dibutuhkan. Pengelolaan informasi tersebut kini menjadi sangat menentukan keberhasilan suatu organisasi, dan karenanya dikelola dalam suatu bidang disiplin yang disebut MIS (Manajemen Information System).

MIS terdiri dari beberapa langkah (1) analisis sistem keputusan, (2) analisis kebutuhan informasi, (3) agregasi keputusan-keputusan, (4) design suatu sistem proses informasi, (5) design suatu sistem pengendalian. Dalam langkah pertama digambarkan model pengambilan keputusan yang diikuti oleh informasi-informasi yang dibutuhkan; dalam langkah kedua, digambarkan jenis keputusan yang diikuti oleh informasi yang dibutuhkan; pada langkah ketiga, dikumpulkan semua keputusan yang membutuhkan jenis informasi yang sama, sehingga dapat diperoleh efisiensi dalam pencarian informasi; dalam langkah keempat di atas, dikembangkan suatu mekanisme agar informasi dapat dengan mudah dikumpulkan, disimpan, dicari, dan digunakan; dan dalam langkah terakhir, sistem informasi yang telah dimiliki dianalisa dan dikoreksi sehingga setiap kekeliruan atau inefisiensi dalam proses informasi tersebut dapat dicegah pada masa mendatang.

#### 5) External Relations

Suatu organisasi publik berada dalam suatu lingkungan yang sangat mempengaruhi dinamikanya. Karena itu, suatu organisasi harus menjaga hubungan luar. Lingkungan ini pada prinsipnya berasal dari organisasi lain atau unit lain, maupun masyarakat luas. Unit lain dalam organisasi yang sama, tidak dapat disangkal, merupakan partner kerja yang sangat penting dalam rangka mencapai tujuan organisasi.

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

### 3. TEORI-TEORI MANAJEMEN

Ada tiga teori dasar dalam manajemen, pertama yang disebut sesuai dengan model tradisional, kedua, human relations, dan ketiga adalah human resource (Miles, 1975). Intisari dari masing-masing teori tersebut adalah sebagai berikut:

#### a. Model Tradisional

Dalam pendekatan ini manajer yang menggunakan pola motivasi tradisional akan bertindak sebagai berikut:

Karena manajer berasumsi bahwa pekerjaan itu tidak menyenangkan bagi manusia, upah lebih penting dari kerja itu sendiri, dan bahwa hanya sedikit sekali orang yang memiliki pengendalian dan oengarahan diri, maka jalan keluar yang dilakukan manajer adalah melakukan supervisi yang ketat, merumuskan berbagai cara dan prosedur kerja sesederhana mungkin, dan memaksakan apa yang diinstruksikannya kepada bawahan. Dengan demikian diharapkan agar bawahan akan patuh dan menghasilkan apa yang telah ditetapkan.

#### b. Model Human Relations

Dalam pendekatan ini manajer yang menggunakan pola human relations akan bertindak sebagai berikut:

Karena manajer berasumsi bahwa bawahannya ingin merasa berguna dan penting, dikenal sebagai seorang individu yang berarti, dan bahwa keinginan tersebut mungkin lebih penting daripada uang, maka jalan keluarnya adalah memuji individu atau bawahannya agar mereka merasa penting/berguna, selalu mendengarkan keluhan dan saran bawahannya melakukan pengendalian dan pengarahan diri dalam hal-hal rutin. Dengan demikian, diharapkan agar bawahan menjadi kerasan atau termotivasikan, dan bersedia bekerja sama secara sukarela.

#### c. Model Human Resource

Dalam pendekatan tersebut, seorang manajer akan menggunakan pola khusus sebagai berikut:

Karena manajer berasumsi bahwa orang bisa saja tertarik terhadap pekerjaan yang menantang (tidak selalu uang), memiliki kreativitas dan inisiatif serta tanggung jawab yang tinggi untuk mengarahkan pengendalian dan pengarahan dirinya, maka yang dilakukan oleh manajer tersebut adalah memanfaatkan kemampuan sumberdaya manusia yang ada pad bawahannya, memberikan peluang agar mereka dapat berkreasi dan berinisiatif, serta memverikan

dorongan agar mereka dapat berpartisipasi secara aktif. Karena itu, diharapkan terjadinya tanggung jawab yang lebih tinggi di kalangan bawahan, sekaligus terjadi perbaikan efisiensi dan peningkatan kepuasan kerja.

Dari ketiga model tersebut , kita dapat melihat variasi pola kepemimpinan seorang manajer dalam suatu organisasi, termasuk manajer publik. Pola yang dipilih tentu saja tergantung dari asumsi dasar yang dianut oleh seorang manajer tentang hakekat manusia dalam organisasi, teknologi yang dimiliki, dan lingkungan serta situasi yang sedang dihadapi. Disamping itu, perlu diperhatikan bahwa model tersebut sangat mempengaruhi bentuk struktur organisasi.

## **BAB VI**

### **PUBLIC POLICY (KEBIJAKAN PUBLIK)**

Bidang kajian Administrasi Publik selain bidang manajemen adalah *Public Policy*, karena Administrasi Publik tidak dapat dipisahkan dari bidang politik.

*Public Policy* penting bagi Administrasi Publik karena selain:

1. Membentuk asas umum yang harus ditempuh untuk mengatasi isu-isu masyarakat.
2. Iapun dapat dipergunakan untuk menentukan ruang lingkup permasalahan pemerintahan; dan
3. Dapat dipergunakan untuk mengetahui betapa luas dan besarnya organisasi pemerintah ini.

Masalah-masalah yang berkembang didalam masyarakat suatu negara yang diangkat ke pentas politik akhirnya akan menyentuh Administrasi Negara. Oleh karena itu maka Administrasi Publik mempunyai kepentingan untuk pemecahan masalah-masalah di dalam masyarakat, proses tersebut yang menggambarkan pengertian *public politic*.

#### **A. PENGERTIAN PUBLIC POLICY**

Orang yang menggambarkan ide public policy dapat dipelajari secara sistematis adalah Jhon Dewey dalam bukunya "*The Theory of Inquiry*" Dewey memberikan perhatian terhadap eksperimen menyangkut kebijaksanaan, digambarkan bagaimana rencana: tindakan harus dipilih dari alternatif dan bagaimana mengamati akibat: yang dapat dipergunakan sebagai uji coba yang tepat.

Ilmu Policy adalah studi pembuatan keputusan atau proses memilih dan mengevaluasi informasi yang tersedia dan bergayutan untuk memecahkan masalah-masalah tersebut.

**Ilmu tersebut memusatkan pada lima tugas untuk memecahkan masalah :**

1. Penjelasan tujuan tujuan
2. Penguraian kecenderungan -kecenderungan
3. Penganalisaan keadaan
4. Proyeksi dan pengembangan masa depan
5. Penelitian evaluasi dan pemilihan alternatif.

### **Arti Public Policy**

Public Policy dalam arti luas memiliki 2 aspek, yaitu:

- a. Policy merupakan praktika sosial, ia bukan sesuatu event yang tunggal atau terisolir. Dengan demikian sesuatu yang dihasilkan oleh pemerintah berasal dari semua kejadian dalam masyarakat dan dipergunakan pula untuk kepentingan masyarakat.
- b. Policy adalah suatu peristiwa yang ditimbulkan oleh baik untuk mendamaikan "claim" dari pihak-pihak yang konflik atau untuk menciptakan "incentive" dari tindakan bersama bagi pihak-pihak yang ikut menetapkan tujuan akan tetapi mendapatkan perlakuan yang tidak rasional dalam usaha tersebut.

Dari 2 aspek pokok tersebut dapat disimpulkan bahwa policy di satu pihak berbentuk suatu usaha yang kompleks dari masyarakat dan untuk kepentingan masyarakat, dan di lain pihak policy merupakan suatu teknik atau cara untuk mengatasi konflik dan menimbulkan insentif.

### **Definisi Public Policy**

1. David Easton, Alokasi nilai yang otoritatif untuk seluruh masyarakat akan tetapi hanya pemerintahlah yang dapat berbuat secara otoritatif untuk seluruh masyarakat dan semuanya yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau untuk tidak dikerjakan adalah hasil-hasil dari alokasi nilai-nilai tersebut.
2. Thomas R. Dye, Public policy adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan ataupun untuk tidak dilakukan (*whatever government to do or not to do*).

## **B. RUANG LINGKUP PUBLIC POLICY**

**NASPAA** ( *National Association of Schools of Public Affairs and Administration*)

merumuskan bidang kajian analisis policy :

- Suatu proses memformulasikan, melaksanakan dan mengevaluasi policy.
- Suatu strategi untuk mengoptimalkan dan memilih alternatif.
- Suatu atribut yang jelas untuk membedakan antara policy yang masih relatif kesuatu policy yang jelas dari bidang-bidang fungsional tertentu
- Memerlukan kecakapan-kecakapan untuk analisis ekonomi, politik, identifikasi isu dan evaluasi program.
- Mempunyai pengetahuan dan komitmen terhadap nilai kepentingan masyarakat umum (public interest).

**Menurut Gerald Caiden**, Ruang lingkup Public Policy adalah:

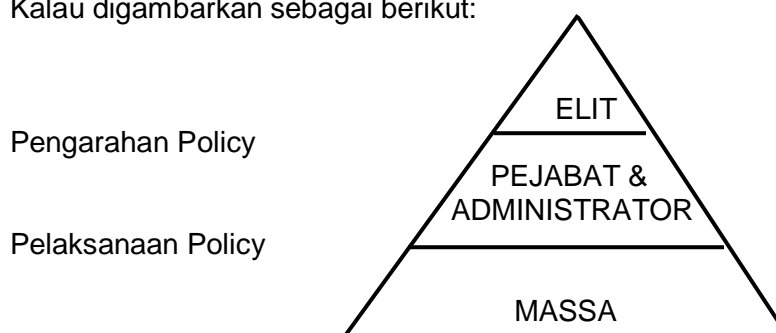
- Adanya partisipasi masyarakat ( public participation)
- Adanya kerangka kerja policy ( policy framework)
- Adanya strategi kebijakan ( policy strategy)
- Adanya kejelasan tentang kepentingan masyarakat ( public interest)
- Adanya pelembagaan lebih lanjut dari kemampuan policy
- Adanya isi policy dan evaluasinya.

### **C. MODEL PUBLIC POLICY**

#### **1. Model Elit (Policy sebagai referensi elit)**

- Masyarakat dalam suatu negara dibagi atas 2 bagian , yakni bagian yang memiliki kekuasaan dan bagian yang tidak mempunyai kekuasaan. Bagian masyarakat yang mempunyai kekuasaan jumlahnya sedikit dan yang tidak mempunyai kekuasaan jumlahnya banyak. Hanya sejumlah kecil masyarakat tersebut mengalokasikan nilai-nilai untuk masyarakat banyak. Adapun massa tidak ikut berperan dalam memutuskan puble policy.
- Sekelompok kecil memerintah bukan mewakili secara tipikal dari massa yang diperintah. Policy mengalir dari kehendak elit melalui para pejabat dan administrator yang melaksanakan policy tersebut dengan sasarannya rakyat banyak. Rakyat banyak menjadi objek keinginan elite.

Kalau digambarkan sebagai berikut:



#### **2. Model Kelompok ( Policy sebagai keseimbangan kelompok )**

Teori kelompok mulai dengan ungkapan bahwa :

“Interaksi di antara kelompok adalah fakta sentral dari politik dan public policy”

Model kelompok berusaha menerangkan semua aktivitas-aktivitas politik yang bermanfaat di dalam hubungannya dengan “perjuangan kelompok “. Pembuat keputusan dipandang secara objectif menanggapi tekanan-tekanan dari kelompok dengan cara *bargaining, negosiasi dan kompromi* dari tuntutan-tuntutan yang saling bersaing di antara kelompok-kelompok yang berpengaruh.

Contoh model kelompok ini dikenal dengan sistem koalisi yang dikemukakan oleh Thomas R Dye dengan referensi kehidupan politik di AS. Menurut Thomas R Dye para politisi berusaha membentuk kelompok koalisi mayoritas.

### **3. Model Kelembagaan ( Institution Model )**

- Policy sebagai hasil dari lembaga .

Ilmu politik dirumuskan sebagai suatu studi tentang lembaga-lembaga pemerintahan.

Kegiatan politik pada umumnya berpusat disekitar lembaga lembaga pemerintah tersebut, seperti parlemen, kepresidenan, badan kehakiman, pemerintah daerah, partai politik dan lain-lain.

Lembaga Pemerintahan memberikan public policy 3 karakteristik, yaitu:

- a. Pemerintah meminjamkan legitimasi policy. Policy pemerintahan pada umumnya dipandang sebagai kewajiban yang legal yang harus dipatuhi oleh semua warga negara.
- b. Policy pemerintahan melibatkan universalitas. Hanya policy pemerintah yang mampu memasuki dan menjangkau semua rakyat.
- c. Pemerintah memonopoli paksaan dalam masyarakat.

### **4. Model Proses (Policy sebagai suatu aktivitas pokok)**

Proses policy:

1. Identifikasi persoalan atau tuntutan untuk kegiatan pemerintahan.
2. Perumusan usul-usul policy atau prakarsa dan pengembangan usulan-usulan pemerintahan.
3. Pengesahan policy.
4. Pelaksanaan policy.
5. Evaluasi policy.

### **5. Model Rasionalism (Policy sebagai pencapaian tujuan yang efisien)**

Suatu policy atau kebijakan yang rasional adalah dirancang untuk memaksimalkan "hasil nilai bersih". Setiap pengurbanan di dalam satu nilai yang dikehendaki oleh policy adalah lebih besar dibandingkan kompensasi pencapaian nilai-nilai lainnya. *Rasionalitas = Efisiensi*.

### **6. Model Inkrementalism (Policy sebagai kelanjutan masa lalu)**

Model ini lebih menekankan pada kelanjutan dari kegiatan-kegiatan pemerintahan di masa lalu dengan mengadakan perubahan. Model ini muncul

karena kritiknya terhadap model rasionalism . Model ini berusaha menjelaskan proses pengambilan keputusan yang bersifat konserfatif.

### **7. Model Sistem (Policy sebagai hasil dari suatu sistem)**

Model ini berusaha untuk melihat dan memahami public policy dengan menggunakannya sebagai suatu jawaban suatu sistem politik atas desakan-desakan yang diterimanya dari lingkungannya.

## **D. PROSES PEMBUATAN KEBIJAKAN**

### **1. Penyusunan Agenda Kebijakan**

- Proses kebijakan dimulai ketika pengambil kebijaksanaan menyadari adanya suatu masalah publik yang perlu dipecahkan melalui tindakan pemerintah. Kesadaran demikian akan tumbuh jika ada pelaku (massa, tokoh masyarakat, intelektual, kelompok kepentingan politisi, birokrat, LSM, atau lembaga internasional yang mengangkat situasi problematis tertentu menjadi masalah publik.).

Contoh: - Pada awal pemerintahan orde baru (orba) timbul tuntutan luas terhadap stabilitas harga.

- Pada tahun 70-an muncul aksi mahasiswa yang menuntut perubahan orientasi pembangunan dari pertumbuhan ekonomi ke pemusatan pendapatan.,

- dll.

- Agenda adalah suatu kesepakatan umum, belum tentu tertulis tentang suatu masalah publik yang menjadi perhatian bersama, menuntut campur tangan pemerintah untuk memecahkannya.

### **2. Pengumpulan Informasi.**

- Setiap kebijakan yang dibuat harus mempunyai landasan yang jelas. Artinya kebijakan dipilih dengan mempelajari tujuan-tujuan dengan target yang hendak dicapai, cara-cara mencapai tujuan yang perlu dipilih dan strategi implementasi yang dapat ditempuh.
- Upaya pengumpulan informasi dan analisis kebijakan dapat dilakukan secara rasional melalui penerapan teknik-teknik analisis tertentu.

### **3. Negosiasi dan Kompromi Kebijaksanaan**

Sebelum kebijakan disahkan sebagai UU atau peraturan resmi pemerintah, timbul negosiasi dan kompromi

### **4. Pengesahan kebijakan.**

Suatu kebijakan dikatakan sah jika telah diputuskan secara resmi sebagai keputusan atau peraturan yang mengikat sesuai hukum yang berlaku.

## **E. PROSES IMPLEMENTASI KEBIJAKAN**

Suatu keputusan atau kebijakan belum akan menimbulkan akibat tertentu dalam masyarakat sebelum keputusan itu dilaksanakan. Suatu keputusan dapat secara otomatis terlaksana, contoh keputusan Supersemar. Tetapi banyak keputusan yang tidak otomatis berlaku, tetapi memerlukan proses implementasi yang lama dan menimbulkan akibat pada masyarakat. Keputusan menurunkan fertilitas dengan keluarga berencana memerlukan waktu 20 tahun mencapainya.

**Ada 4 hal dalam proses implementasi, yaitu:**

- **Pendayagunaan Resorsis**  
Setiap kebijakan mempunyai implikasi biaya. Setiap proyek pembangunan memerlukan dana. Sementara dana selalu ada batasnya. Bagaimana menggali dana secara efektif dan menggunakannya dengan efisien untuk membiayai pembangunan merupakan masalah implementasi yang penting.
- **Interpretasi**  
Pelaksana kebijakan melaksanakan apa yang telah diputuskan pembuat kebijakan. Aparat pelaksana mempunyai kekuasaan (discretion) untuk melakukan interpretasi secara otonom.  
Kekuasaan tersebut dapat berkurang karena 2 alasan, yaitu:
  1. Keenganan dan rasa takut bawahan.
  2. Kekhawatiran atasan bahwa UU tersebut diinterpretasikan salah.Sehingga sering muncul adanya juklak (petunjuk pelaksanaan) dan juknis (petunjuk teknis).
- **Management Program**  
Kebijakan dilaksanakan secara kelembagaan oleh birokrasi dengan struktur dan distribusi fungsi yang jelas. Management program merupakan persoalan penting dalam implementasi untuk menentukan lembaga mana yang bertanggung jawab lembaga lain yang terlibat, strategi kepemimpinan apa yang

dipakai dan bagaimana melakukan perencanaan, pengorganisasian, koordinasi, kontrol, dan lain-lain. Sehingga program berlangsung secara efektif dan efisien.

- Penyediaan layanan dan manfaat.
- Pelaku dan implementasi.

## **F. EVALUASI HASIL KEBIJAKAN PUBLIK**

Tahap akhir dari proses kebijakan adalah evaluasi hasil kebijakan. Evaluasi kebijakan adalah suatu proses untuk menilai seberapa jauh suatu kebijakan membuahkan hasil, yaitu dengan membandingkan antara hasil yang diperoleh dengan tujuan atau target kebijakan yang ditentukan. Evaluasi dapat dilakukan pada setiap tahap dari proses implementasi. Evaluasi juga dilakukan untuk menilai proses implementasi itu sendiri yaitu dengan menilai pola koordinasi, kompetensi aparat pelaksana, dukungan dari berbagai kelompok dan lain-lain.

Fungsi Evaluasi dapat diperankan oleh lembaga pemerintah yang melakukan implementasi itu sendiri atau lembaga pemerintah lain. Misalnya: BPK menilai penggunaan uang, Badan Perencana Pembangunan untuk melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan pembangunan. Fungsi evaluasi juga dapat dilakukan oleh pihak-pihak luar seperti Universitas, lembaga penelitian dll.

## **BAB VII**

### **NILAI DAN ETIKA ADMINISTRASI PUBLIK**

#### **A. NILAI-NILAI ADMINISTRASI PUBLIK**

Prinsip-prinsip moral yang menuntun birokrat erat hubungannya dengan nilai-nilai yang menjadi acuan institusi negara seperti :

1. Efisiensi
2. Efektivitas
3. Equity / Perataan
4. Responsibility
5. Accountability
6. Responsivisme / Daya tanggap
7. Representative, dll.

Birokrasi public yang baik adalah birokrasi yang efisien, artinya risorsis publik harus digunakan secara hati-hati agar memberikan hasil yang sebesar-besarnya bagi publik. Risorsis publik tidak boleh dibelanjakan secara boros dan harus betul-betul digunakan untuk kepentingan masyarakat luas bukan untuk memperkaya diri. Didalam upaya pertumbuhan ekonomi harus dibarengi dengan perataan / equity dari hasil pembangunan tersebut untuk meningkatkan kesejahteraan. Birokrat juga dituntut untuk mempunyai tanggung jawab / Responsibility subyektif yang tinggi (mempunyai sense of responsibility dan capability atau profesionallisme). Dan tanggung jawab obyektif yaitu accountability yaitu tanggung jawab yang titik tolaknya dari lingkungan luar organisasi jadi penilaian oleh orang lain atau institusi lain terhadap birokrat. Birokrat yang baik juga harus memiliki daya tanggap/ responsif. Ia harus dapat memahami keinginan dan masalah yang dihadapi masyarakat.

#### **B. ETIKA ADMINISTRASI PUBLIK**

##### **1). Pengertian Etika**

Manusia berperilaku secara sadar, menggunakan nalar budi yang dimilikinya. Dengan nalar budi tersebut manusia dapat membedakan mana yang boleh dan tidak boleh dikerjakan, mana yang benar dan tidak benar. Dalam melakukan tindakannya selalu memperhitungkan konsekwensi dari setiap pilihan yang diambil, karena itu dapat dituntut untuk bertanggung jawab. Konsep yang menggambarkan sifat normatif dari setiap perbuatan manusia disebut Etika.

- Prinsip-prinsip moral yang menuntun perilaku individu dalam berhubungan dengan individu lain dalam masyarakat.
- Etika menggariskan mana perbuatan yang benar dan salah, baik dan buruk dari sudut sosial.
- Etika bersifat umum yang berlaku untuk semua orang tanpa kecuali. (misal: berperilaku jujur, sabar, toleran, rajin, gotong royong, sopan, dsb).
- Etika juga dapat bersifat khusus yaitu etika yang berlaku pada kelompok penduduk yang mengemban fungsi tertentu dalam masyarakat. (misal : etika kedokteran, etika ABRI, etika KORPRI, etika peradilan, dll)
- Etika ada yang tertulis (sapta prasetya ABRI, sumpah dokter, janji KORPRI) dan yang tidak tertulis (misal : hutang harus bayar).
- Etika tidak berisi prinsip-prinsip yang mati yang statis tapi ia merupakan konstruksi sosial yang timbul sebagai produk dan interaksi sosial.

## 2). Etika Administrasi Publik

Etika yang kita bicarakan disini adalah Etika Administrasi Publik, yaitu prinsip-prinsip atau seperangkat nilai yang menjadi acuan Administrator atau Birokrat publik dalam melayani kebutuhan publik.

Contoh Etika dalam Administrasi negara yaitu : KORPRI mempunyai etika yang distandardkan. Jadi setiap okupasi yang berkembang menjadi suatu profesi yang mempunyai etika.

### Perkembangan Etika Administrasi Publik (Nicholas Henry).

Ada 3 perkembangan yang mem

bantu munculnya pemikiran bahwa dalam kenyataannya, masalah etika berhubungan dengan administrasi publik.

1. Ditinggalkannya dikotomi politik-administrasi. Ketika pencabangan dua yang naif ini dihilangkan, politik dan administrasi diakui sebagai bagian dari bidang yang sama, maka diakui pula bahwa moralitas harus berhubungan dengan birokrasi. Sekarang pelaksana administrasi negara dipaksa untuk membuat keputusan tidak hanya berdasarkan prinsip-prinsip yang menyenangkan seperti efisiensi, ekonomi, dan administrasi, tetapi juga prinsip yang tidak menyenangkan yaitu moralitas. Dia harus bertanya pada diri sendiri : Apa kepentingan masyarakat itu?
2. Perkembangan kedua yaitu peran baru teori pembuatan keputusan di dalam administrasi publik. Herbert Simonmengharapkan agar analisa yang tajam perilaku pembuatan keputusan menjadi pusat pengkajian dimasa yang akan datang. Demikian juga sebelumnya Harold Lasswell dan Chester I. Barnard

membuat argumen yang pada dasarnya sama. Pemikiran bahwa pembuat keputusan membuat keputusannya atas dasar perasaan, emosi dan juga rasionalitas menunjukkan bahwa pembuat keputusan membuat keputusannya atas dasar perasaan, emosi dan juga rasionalitas menunjukkan bahwa administrasi publik akan membuat kebijakan umum yang dapat dipertanyakan dan bahkan tidak bermoral yang dapat mempengaruhi masyarakat luas. Ini adalah masalah serius. Para ahli Administrasi publik segera sadar akan pengertian yang mengganggu, bahwa masalah etika yaitu masalah kepentingan masyarakat, merupakan kebutuhan yang sebenarnya di dalam penyelenggaraan administrasi publik.

3. Perkembangan ketiga yang telah menyebabkan para sarjana dan praktisi administrasi publik lebih memikirkan kepentingan masyarakat adalah munculnya “serangan balas budaya” di Amerika. Serangan balas budaya itu digunakan untuk mengacu sekumpulan literatur yang mengkritik keadaan yang tidak manusiawi, teknokratis impersonal dan tidak berwajah. Kritik balas budaya terhadap Birokrasi adalah yang paling mendasar.

Bagaimanakah penerapan etika dalam pelayanan publik ?

Usaha untuk menerapkan aspek etika dalam rangka pelayanan publik masih sangat terbatas pada lembaga kesehatan dan peradilan yang direfleksikan dalam kode etik kedokteran dan hakim, namun dalam tugas administrator negara etika belum populer karena belum banyak yang merintisnya.

Berikut ini akan dikutip contoh kode etik dan “profesional conduct” bagi administrator, planners, dan kode etik pelayanan publik di Amerika Serikat (Wachs, diikuti dari diktat Yermias).

Prinsip-prinsip Etika tersebut adalah sbb:

1. Pelayanan terhadap publik harus lebih diutamakan dari pelayanan terhadap seseorang.
2. Rakyat adalah berdaulat dan mereka yang bekerja di dalam pelayanan publik secara mutlak bertanggung jawab terhadap rakyat tersebut.
3. Hukum mengatur semua kegiatan pelayanan publik. apabila hukum atau peraturan yang ada bersifat tidak jelas, maka kita harus mencari cara terbaik untuk memberi pelayanan publik.
4. Management yang efisien dan efektif merupakan dasar bagi administrasi publik. Penyalahgunaan, pemborosan dan berbagai aspek yang merugikan tidak dapat ditolelir.
5. Sistem merit dan kesempatan kerja yang sama yang harus diimplementasikan dan dipromosikan.

6. Mengorbankan kepentingan publik demi kepentingan pribadi tidak dapat dibenarkan.
7. Keadilan, keberanian, kejujuran, kesamaan, kepandaian, dan empathy merupakan nilai-nilai yang dijunjung tinggi secara aktif harus dipromosikan.
8. Kesadaran moral memegang peranan penting dalam memilih alternatif keputusan.
9. Administrator publik tidak semata-mata berusaha menghindari kesalahan, tetapi juga berusaha mengejar atau mencari kebenaran.

### **HUBUNGAN PRINCIPAL-AGENT**

Masalah etika dapat kita lihat dalam konteks hubungan antara Principal sebagai pemilik/pemberi mandat dengan Agent/pemegang mandat. Pihak pertama merupakan sumber kekuasaan yang memberi mandat kepada pihak kedua untuk melakukan sesuatu tugas atas nama atau untuk kepentingan pihak kedua sebagai gantinya dengan menerima imbalan dari pihak pertama.

Contoh : pemilik tanah (principal) dengan Buruh (agent)

Dokter (principal) dengan Pasien (agent)

Terdakwa (principal) dengan Pembela Hukum (agent).

Tetapi hubungan antara Principal-Agent sering terjadi tidak seperti yang diinginkan banyak terjadi ketidakadilan dan kecurangan yang terjadi.

### **HUBUNGAN PRINCIPAL-AGENT DI POLITIK DAN ADMINISTRASI**

Hubunan principal-agent di dalam sistem politik dan administrasi lebih kompleks dibandingkan dengan yang digambarkan diatas. Rakyat (principal) yang memberi mandat kepada politisi (agent) untuk memperjuangkan kepentingan rakyat. Lembaga legislatif dimana para politisi (principal) duduk membuat undang-undang dan kebijakan publik yang harus dilaksanakan oleh lembaga eksekutif (agent). Pimpinan eksekutif yaitu Kepala negara (principal) membawahi jajaran birokrasi (agent) yang menjalankan tugas-tugas eksekutif.

Dari rangkaian hubungan diatas dapat disimpulkan bahwa rakyat menjadi principal dari politisi, kepala negara, dan birokrat publik sebagai agent. Rakyat merupakan sumber kekuasaan tertinggi karena itu rakyat harusnya dilayani sebagai principal, tapi yang terjadi dalam praktik hubungan rakyat sebagai principal dengan para agent diatas tidak secara langsung.

Di Indonesia pemilu tidak memilih anggota DPR dan MPR secara langsung tetapi memilih partai politik dan Golkar. Presiden juga tidak dipilih oleh rakyat secara langsung tapi oleh MPR dan bertanggung jawab kepadanya. Birokrat sebagai

pelayan masyarakat tidak bertanggung jawab langsung kepada rakyat tetapi kepada presiden. Dengan demikian para agent yang disebutkan diatas tidak bertanggung jawab secara langsung kepada rakyat sebagai principal dari semuanya. Karena hubungan yang tidak langsung itu membuat sistem pengawasannya juga tidak jelas. Sehingga sering terjadi hubungan yang asimetris diantara keduanya. Dalam banyak kasus agent sebagai penerima mandat mempunyai posisi yang lebih kuat dibanding principal atau pemberi mandat. Hal tersebut dapat kita lihat bagaimana birokrasi terlalu kuat dibandingkan dengan rakyat yang tidak berdaya menghadapi birokrasi.

## **BAB VIII**

### **PROFESIONALISME ADMINISTRASI PUBLIK**

Profesionalisme Administrasi Negara mencerminkan perkembangan administrasi negara yang akan mempengaruhi dalam lingkungan tugas para birokrat. Administrasi negara sebagai lembaga negara yang mengemban misi pemenuhan kepentingan publik dituntut untuk bertanggung jawab terhadap publik yang dilayaninya.

Ada 3 konsep penting menyangkut tanggung jawab administrator negara terhadap publiknya yaitu Akuntabilitas, Responsibilitas, dan Responsivitas.

Tanpa mengabaikan pentingnya akuntabilitas dan responsivitas, Responsibilitas atau pertanggungjawaban administratif merupakan hal penting yang harus dimiliki oleh administrator / birokrat.

Konsep Responsibilitas dikemukakan oleh Carl J. Friedrich 1940 “ Konsep ini berkenaan dengan standard professional dan kompetensi teknis yang dimiliki administrator dalam menjalankan tugasnya”.

Profesionalisme disini menunjukkan pada sifat dari suatu pekerjaan. Artinya ada jenis-jenis pekerjaan tertentu yang bersifat profesionalisme.

Frederick C. Mosher mendefinisikan secara bebas profesionalisme adalah sebagai :

1. bidang pekerjaan tertentu
2. memerlukan pendidikan tinggi minimal bachelor
3. menawarkan karier seumur hidup bagi para anggotanya.

Didalam organisasi klasik, kita hanya melihat adanya superior (manager) dan sub ordinat (pekerja) tetapi di dalam organisasi profesional didalam analisis organisasinya kita bedakan menjadi 3 / trikotomi (Mosher ) yaitu :

1. Management
2. Workers
3. Professional atau staf

Tidak ada sebuah organisasi besar yang hanya memiliki satu jenis pekerjaan, mereka memerlukan support. Kelompok paling elit dari profesional yang ada, merupakan kelompok yang secara historis paling dekat dengan tujuan akhir organisasi, isi dasar sebuah organisasi. misalnya : pilot pada AURI, Ir sipil pada perusahaan jasa konstruksi, dsb.

Profesi lain yang terdapat didalam organisasi tersebut :

**Supporting line profesion** -- Profesional yang bekerja dan menyumbangkan kepada hasil akhir organisasi, tetapi berpengalaman dan dilatih dibidang yang berbeda.

contoh : didalam departemen kesehatan mental, psikiatri adalah kelompok elit, pendukungnya adalah psikolog, perawat psikiatri dan pekerja sosial.

**Staff profesion** -- penasehat dan teknsisi spesialis dalam bidang tertentu, tetapi tidak merupakan inti didalam line organisais.

Contoh : ekonom, sosiolog, legal counsel, desain engineers, dan analisis komputer.

Biasanya profesi staff jumlahnya relatif sedikit, gradenya relatif tinggi tapi tidak dapat mencapai puncak / top.

**Administratif profesion** -- yaitu pendukung

Contoh : personalia, keuangan, budget, humas, dan pengadaan

**Workers/ pekerja** -- terdiri dari para profesional, supervisor, klerikal dan servise, personil yang punya skill maupun unskill.

Profesional dalam bidang tertentu cenderung membentuk asosiasi kelompok yang mana sering kali menjadi dasar pembedaan organisasi formal.

Didalam organisasi profesional disamping memberikan keuntungan-keuntungan didalam pencapaian tujuan juga sering terjadi konflik. Konflik yang terjadi bukan pada manajemen dengan pekerja, manajemen dengan profesional dan profesional dengan pekerja seperti digambarkan dalam line vertikal .

Tetapi konflik itu terjadi antara

1. Political appointed dengan elite profesional, terutama apabila political leadernya bukan anggota profesional.
2. Perbedaan dan kompetisi antara elite profesional.
3. Elite profesional yang satu dengan Elite kelompok lain, khususnya antara line dan administrasi profesion.

Profesionalisme didalam pelayanan kepada publik memiliki keuntungan sekaligus tanggung jawab bagi masyarakat. Profesionalisme dalam birokrasi negara membawa peningkatan kompetensi teknis, maka dihargainya keahlian teknis, pemberlakuan standar etika dan teknik minimal, penghapusan tekanan diskriminasi terhadap fihak yang dilayani, pencegahan kontrol demokratis langsung yang memang tak cocok untuk beberapa bidang tertentu, kemungkinan yang lebih besar bagi para pegawai untuk melakukan perubahan internal disetiap unit instansi pemerintah, rangsangan yang lebih besar bagi para pegawai untuk lebih mengasah

keahliannya, tumbuhnya loyalitas kelompok, serta kepuasan yang lebih besar bagi para pegawai.

Sebaliknya Profesionalisme juga membawa

1. Potensi konflik kepentingan antara kelompok profesional (misalnya para guru), dan masyarakat secara luas (misal para pembayar pajak).
2. Pengaruh-pengaruh yang tak semestinya dari kelompok profesional (misal asosiasi dokter yang mengeluarkan kebijakan yang bertentangan dengan kesehatan umum).
3. Terisolasinya para pegawai pemerintah dan pengawasan umum.
4. Kekurangan aspek demokratis internal yang kerap ditemukan dalam asosiasi profesi.
5. Pembatasan pelayanan negara karena dipertahankan standar-standar profesional yang tak realistis oleh asosiasi.
6. Kurangnya kemungkinan pindah dari satu instansi ke instansi yang lain karena mereka telah mendapatkan latihan kerja khusus.
7. Kurangnya koordinasi antar instansi karena adanya spesialisasi atau kecemburuan profesi.
8. Kurangnya partisipasi masyarakat akibat mitos profesi.

## **BAB IX**

# **ADMINISTRASI PUBLIK DI MASA YANG AKAN DATANG**

Untuk menyongsong tahun 2004, dimana banyak terjadi perubahan-perubahan yang menakutkan akibat era globalisasi ekonomi dituntut peran administrasi negara yang dapat mengatasi perubahan tersebut. Perubahan-perubahan yang terjadi di dunia ini dapat kita lihat seperti kejadian-kejadian dimana Eropa timur telah bebas, imperium Sovyet telah hancur, Eropa barat bergerak menuju penyatuan ekonomi, Asia menjadi kekuatan ekonomi baru dan berlangsungnya proses demokrasi dimana-mana.

Perubahan-perubahan yang melanda dunia itu tidak dapat kita abaikan. Semua negara akan berusaha untuk menyesuaikan diri agar tidak tenggelam, dan mencoba menerapkan model-model administrasi publik yang cocok dengan tuntutan perubahan tersebut.

Amerika sebagai negara asal mula berkembangnya administrasi negara, terlihat mulai mengadakan perubahan-perubahan yang selama ini dianggap suatu yang mapan, yang tidak dapat berubah tetapi pada kenyataannya secara perlahan-lahan mengalami perubahan. Tanpa disadari sepenuhnya Amerika secara perlahan mulai meninggalkan model yang selama dikaguminya karena dapat menyelesaikan masalah yang dihadapinya yaitu "Model Birokrasi", bahkan dulu dengan bangganya mereka menyebutkan dirinya sebagai suatu bangsa "mahluk organisasi".

### **KEBANGKRUTAN BIROKRASI**

Didalam era globalisasi ini sulit dibayangkan, tapi 100 tahun yang lalu kata "birokrasi" yang mula-mula dikenalkan Max Weber mempunyai arti yang penting karena birokrasi menjadi suatu metode organisasi yang rasional dan efisien dengan otoritas hirarkhis dan spesialisasi fungsionalnya memungkinkan untuk melaksanakan tugas-tugas yang besar dan kompleks.

Untuk jangka waktu lama, model birokrasi itu berjalan di Amerika tapi bukan karena efisien melainkan dapat memecahkan masalah mendasar dalam masyarakat. Birokrasi memberikan keamanan dari pengangguran, menciptakan stabilitas, memberikan pengertian dasar tentang keterbukaan dan keadilan (Birokrasi, seperti dikatakan Weber dirancang untuk memberi perlakuan yang sama kepada setiap orang). Selama masa krisis yang hebat dimasa depresi dan perang dunia model

birokrasi tersebut berjalan mantap. Birokrasi berkembang dalam kondisi yang berjalan lamban, masa hirarkhi ketika mereka yang diposisi puncak yang cukup informasi dan berkembang pada zaman pasar masal ketika sebagian orang mempunyai kebutuhan yang sama.

Tetapi semuanya telah berlalu, karena sekarang kita hidup pada zaman era globalisasi banyak perubahan-perubahan yang menakjubkan seperti adanya pasar global yang memerlukan kompetitif, informasi yang cepat dimanfaatkan mereka sama cepatnya dengan pimpinan, perekonomian yang berdasarkan pengetahuan sehingga pekerja terdidik sudah tidak dapat dikomando lagi, pasar reses dimana konsumen terbiasa dengan kualitas tinggi. Dalam lingkungan demikian birokrasi sudah kurang relevan, sebab saat ini kita menuntut lembaga yang fleksibel yang mampu beradaptasi tidak kaku seperti birokrasi.

### **MUNCULNYA BIROKRASI WIRAUSAHA**

Karena perubahan-perubahan yang cepat bergerak dimana birokrasi menjadi tidak relevan lagi, mereka mulai mencari bentuk atau model yang dapat memecahkan masalah yang dihadapi. Model yang berkembang di amerika yang telah lama diamati oleh pakar yaitu suatu model "Pemerintahan wirausaha /Birokrasi wirausaha".

Kewirausahaan disini yang dimaksud tidak hanya semata-mata orang yang menjalankan bisnis tetapi jauh lebih luas. Seorang wirausaha menggunakan sumber daya dengan cara baru untuk memaksimalkan produktifitas. Kewirausahaan berlaku bagi sektor swasta, pemerintah dan sektor sukarelawan. Bila kita berbicara wirausaha pemerintah adalah lembaga sektor pemerintah yang mempunyai kebiasaan melakukan tindakan yang tetap menggunakan sumber daya dengan cara baru untuk mempertinggi efisiensi dan efektifitas mereka.

Banyak orang berasumsi bahwa wirausaha adalah risktaker (pengambil resiko), tetapi hal itu tidak benar karena wirausaha itu tidak mencari resiko tetapi mencari peluang. Sebab kalau wirausaha diartikan mencari resiko maka pejabat birokrasi akan menjauhkan diri dari gagasan tersebut. Drucker meyakinkan bahwa setiap orang menjadi wirausahawan asalkan organisasinya disusun untuk mendorong kewirausahaan, sebaliknya wirausahawan bisa menjadi birokrat andaikan organisasinya disusun untuk mendorong perilaku birokratis.

Birokrasi wirausaha sebagian besar akan mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

1. Mendorong kompetisi antar pemberi jasa
2. Memberi wewenang kepada warga dengan mendorong adanya kontrol dari birokrasi kedalam masyarakat

3. Mengukur kinerja pewartilannya dengan memusatkan pada hasil bukan masukan
4. Digerakan oleh tujuannya (oleh misi bukan peraturan atau ketentuan)
5. Mendefinisikan kembali klien mereka sebagai pelanggan dan menawarkan kepada mereka banyak pilihan
6. Lebih suka mencegah masalah sebelum muncul, ketimbang hanya memberi servis sesudah masalah itu muncul
7. Mencurahkan energi untuk memperoleh uang tidak hanya membelanjakan
8. Mendesentralisasikan wewenang dengan menjalankan manajemen partisipasi
9. Lebih menyukai mekanisme pasar ketimbang mekanisme birokratis
10. Tidak hanya menfokuskan pada pengadaan perusahaan negara tapi juga pada mengkatalisir semua sektor pemerintah, sektor swasta dan lembaga sukarela dalam memecahkan masalah-masalah yang dihadapi masyarakat / masalah publik.

Itulah ciri-ciri dari perkembangan administrasi negara di Amerika Serikat yang diamati oleh para pakar terutama oleh David Osborne dan Ted Gaebler yang menjadi model baru yang menggunakan frasa "Birokrasi Wirausaha". Dan ciri-ciri tersebut merupakan 10 prinsip dasar dari administrasi yang akan datang agar bisa survive menghadapi globalisasi ekonomi. Prinsip-prinsip dasar dari administrasi negara ini akan diuraikan lebih lanjut.

## **10 PRINSIP DASAR BIROKRASI WIRAUSAHA (ADMINISTRASI YANG AKAN DATANG)**

### **1. PEMERINTAHAN KATALIS : Mengarahkan ketimbang melayani**

Kata pemerintahan (government) berasal dari sebuah kata Yunani yang berarti mengarahkan. Tugas pemerintah adalah mengarahkan bukan mengayuh dan perintah tidak pabdai mengayuh. (E.S.Savas)

Peran dari pemerintah secara tradisional adalah memang hanya memiliki satu dimensi saja yaitu bagaimana mengumpulkan pajak dan melayani publik. Tetapi didalam perkembangannya pemerintah tidak hanya dituntut dalam kewajibannya untuk memberikan pelayanan tetapi juga untuk mengawasi apakah pelayanan itu sudah diberikan apa belum.

Pemerintah akan lebih efektif apabila mereka memberikan pelayanan publik kepada sektor lain, sehingga pemerintah dapat berkonsentrasi dalam mengarahkan. Jika pemerintah lebih sedikit berbuat, mungkin akan bertanya, bukankah itu pemerintah lemah? Namun pemerintahan yang kita lihat lebih mengarahkan daripada mengayuh justru merupakan pemerintahan yang kuat.

Kemampuan mengarahkan dari pemerintah dalam era globalisasi ekonomi sangat penting, sebab berbagai korporasi harus berhasil didalam pasar global

yang kompetitif, mereka memerlukan input yang terbaik dari pemerintah sebagai lembaga yang menyiapkan input tersebut. Pemerintah harus mempersiapkan input yang diperlukan seperti bagaimana mengadakan perbaikan mutu sekolah, pemeliharaan kesehatan dan pelatihan-pelatihan. Untuk mencapai itu pemerintah berusaha untuk mempengaruhi interest group yang terlibat seperti guru, kepala sekolah, dokter, dan rumah sakit. Nah disinilah diperlukan kemampuan mengarahkan dari pemerintah ketimbang melayani/mengayuh.

Agar dapat tercapai hal-hal tersebut diatas perlu diambil langkah-langkah sbb:

a. Memisahkan mengarah dari mengayuh

Pemerintah dewasa ini membutuhkan fleksibilitas untuk merespon setiap kondisi yang berubah cepat. Hal tersebut sulit untuk dilakukan sendiri jadi perlu melibatkan sektor swasta dan sektor sukarelawan. Oleh karena itu perlu adanya pemisahan antara keputusan kebijakan (mengarahkan) dengan pemberian pelayanan (mengayuh).

Drucker telah lama mengatakan bahwa organisasi yang berhasil memisahkan manajemen puncak dari operasi, akan memungkinkan manajemen puncak berkonsentrasi pada pengambilan keputusan dan pengarahan.

b. Menciptakan organisasi pengarah

Membentuk organisasi pengarah baik yang diambil dari pemerintah maupun swasta dan sukarela, yang terlepas dari tugas-tugas operasional sehingga diharapkan akan lebih efektif.

Contoh: pembentukan organisasi pengarah CODAMA, organisasi baru yang dibentuk di daerah Arizona yang menangani masalah program kesehatan dan alkoholisme, dan berhasil dengan baik.

c. Sektor pemerintah, sektor swasta atau sektor sukarela

Ketiga sektor diatas mempunyai dunia yang berbeda, tetapi karena tekanan untuk memecahkan masalah dengan menghemat biaya, kita perlu mencari model tanpa melihat sektor mana yang terlibat.

d. Swastanisasi adalah satu jawaban bukan jawabannya

Swastanisasi adalah salah satu alternatif yang dimiliki pemerintah didalam memecahkan masalah yang semakin kompleks, tetapi swastanisasi bukanlah solusinya. Pelayanan dari pemerintah dapat dikontraskan ke pihak swasta tapi pemerintahan (governance) tidak.

2. PEMERINTAH MILIK MASYARAKAT: memberi wewenang ketimbang melayani.

Saat ini kita harus lebih banyak memberikan wewenang kepada masyarakat untuk memecahkan masalahnya mereka sendiri. Praktek-praktek pelayanan yang

diberikan oleh para birokrat, profesional, polisi membuat ketergantungan masyarakat untuk membuat ketidak berdayaan masyarakat.

Untuk itu perlu diambil langkah-langkah sebagai berikut:

a. Mengalihkan kepemilikan dari birokrasi ke masyarakat

Secara perlahan pemerintah mulai melepaskan kepemilikannya dari tangan para birokrat dan profesional lalu menyerahkan kepada masyarakat. Hal tersebut dapat kita lihat berperannya masyarakat dalam memecahkan masalah yang dihadapinya sendiri. Contoh: masalah perumahan dan pengelolaan perumahan murah, masalah pendidikan dengan ikut menentukan kebijakan sekolah dll.

b. Pemeliharaan masyarakat

Pemberian wewenang pada masyarakat adalah salah satu jalan terbaik dibandingkan pemberian pelayanan. Perkumpulan komunitas yang terdiri dari keluarga, gereja, masjid, perkumpulan lingkungan tempat tinggal dan organisasi sukarela memiliki keunggulan-keunggulan dibandingkan pelayanan profesional. Komunitas memiliki komitmen yang lebih besar terhadap anggotanya, lebih memahami masalahnya sendiri, lebih fleksibel, dan yang jelas lebih murah dibandingkan pelayanan birokrat ataupun profesional.

c. Mengelola transisi dari pelayanan ke pemberian wewenang

Sesuai tujuan kita yaitu memberikan wewenang kepada masyarakat, maka pemerintah tidak hanya memberikan wewenang sebatas pelayanannya saja, tetapi masyarakat juga mempunyai kepentingan langsung dalam pengelolaan manajemen dengan memberikan hak suara demokratis langsung, serta dilibatkan dalam penentuan kebijakan untuk memecahkan masalah yang dihadapinya.

d. Pemberian wewenang kepada warga negara melalui demokrasi partisipatori

Bentuk kepemilikan bukanlah kepemilikan hanya pada pemecahan masalah atau pelayanan tetapi juga kepemilikan akan pemerintahan, dengan partisipasi masyarakat dalam pengontrolan dan juga rasa memiliki pemerintahan.

3. PEMERINTAHAN YANG KOMPETITIF: menyuntikan persaingan ke dalam pemberian pelayanan

Didalam pemberian pelayanan yang kompetitif, persoalannya bukan luar negeri lawan swasta, tetapi kompetisi lawan monopoli. Sebab dimana ada persaingan atau kompetisi akan memperoleh hasil yang lebih baik, karena dengan kompetisi akan menghasilkan pelayanan yang lebih unggul.

Contoh yang dapat kita ambil disini adalah kompetisi mengenai pengambilan sampah di Phoenix, ada persaingan antara DPU dan swasta dan akhirnya yang menang adalah pihak DPU, walaupun pihak pemerintah tapi dalam kompetisinya lebih unggul maka merekalah yang menang.

Keuntungan-keuntungan dari kompetisi adalah efisiensi yang lebih besar, memaksa pemerintah untuk merespon pelanggan, menghargai inovasi, membangkitkan rasa harga diri dan semangat juang pegawai negeri.

Jenis-jenis kompetisi itu terjadi antara Publik melawan swasta, swasta melawan swasta bahkan publik melawan publik. Yang terpenting adalah kompetisi itu dilakukan secara fair dan tidak memihak maka yang unggul memenangkannya.

#### 4. PEMERINTAHAN YANG DIGERAKKAN OLEH MISI: Mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan.

Pemerintah selama ini dalam memecahkan masalahnya dan mencegah terjadinya hal-hal yang buruk selalu menggunakan landasan birokrasi dan peraturan. Tetapi ada kalanya peraturan itu justru menghambat terjadinya hal yang baik dan mengakibatkan pemerintah berjalan seperti siput karena terkungkung dengan peraturan yang ada, sehingga tidak dinamis dalam merespon perubahan-perubahan yang terjadi dengan cepat.

Oleh karena itu kita perlu mengubah pemerintah yang digerakkan oleh peraturan dengan pemerintah yang digerakkan oleh misi atau tujuan. Organisasi yang digerakkan oleh misi mempunyai keunggulan lebih efisien dan efektif karena mendatangkan hasil yang baik, lebih inovatif dan fleksibel karena tidak terpacu peraturan, dan mempunyai semangat lebih tinggi.

Bagaimana menciptakan pemerintah yang digerakkan oleh misi? Tugas utama yang kita lakukan adalah menyingkirkan peraturan yang sudah usang, menciptakan sistem personalia an sistem anggaran yang digerakkan oleh misi. Walaupun pemerintah sudah mencanangkan sistem yang digerakkan oleh misi tapi bila sistem personalia dan anggaran masih dipenuhi oleh peraturan yang kaku maka akan sia-sia.

#### 5. PEMERINTAH YANG BERORIENTASI HASIL: Membiayai hasil bukan masukan

Pemerintah Birokrasi tradisional selalu mengukur dari masukan bukan pada hasil sehingga menyebabkan jarang sekali mancapai keberhasilan. Keberhasilannya hanya pada masukannya tetapi hasilnya tetap tidak meningkat. Contohnya: Mereka banyak menciptakan banyak sekolah negeri tapi nilai tes dan putus sekolah nyaris tidak berubah, mereka lebih memperbanyak polisi untuk menangani keamanan tetapi

kejahatan terus meningkat. Hal tersebut diatas dibiarkan berlangsung terus karena keberhasilan pemerintah diukur bukan dari kinerjanya melainkan bagaimana agar mereka dipilih kembali.

Hal tersebut sangat berlainan dengan organisasi swasta yang lebih memfokuskan pada hasil, karena kalau tidak mereka akan bangkrut sedangkan pemerintah yang terpenting adalah mengamankan dirinya agar terpilih kembali dengan cara yang menyenangkan para pemberi suara.

Tetapi keadaan sekarang lain masyarakat sudah mulai menuntut tanggung jawab pemerintah sehingga kata-kata akuntabilitas, kinerja dan hasil menjadi sangat penting dan harus benera-bener diwujudkan pemerintah kalau ingin dipilih kembali.

6. PEMERINTAH BERORIENTASI PELANGGAN: Memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi.

“Kualitas hanya ditentukan oleh pelanggan”

Didalam pemerintahan yang demokratis, pemerintah bertanggung jawab penuh untuk melayani warganya, sehingga seharusnya pemerintah mencari cara bagaimana memuaskan warganya. Akan tetapi banyak pengalaman yang menyedihkan apabila kita berhadapan dengan pemerintah justru yang kita dapatkan adalah ‘arogansi birokrasi’. Jadi seharusnya masyarakat yang dilayani menjadi terbalik masyarakat melayani birokrasi. Mengapa hal tersebut bisa terjadi? Bagaimana logikanya? Hal tersebut sering terjadi karena:

- Sebagian besar badan pemerintah tidak memperoleh dananya dari pelanggan (rakyat).
- Para pejabat menganggap pelanggan mereka adalah para eksekutif dan legislatif.
- Para pejabat yang terpilih lebih berorientasi kepada kelompok kepentingannya atau partainya.

Hal ini tidak berlangsung terus, pemerintah wirausaha sudah mulai mengubah dirinya, mereka mulai mendengarkan dengan cermat apa yang diinginkan oleh pelanggan atau rakyat. Dan satu-satunya cara yang terbaik untuk membuat pemberi jasa publik merespon kebutuhan pelanggan/rakyat adalah dengan menempatkan sumber daya di tangan rakyat dan membiarkan mereka memilih.

7. PEMERINTAHAN WIRAUSAHA: Menghasilkan ketimbang membelanjakan.

Selama ini sistem anggaran yang ditentukan oleh pemerintah, membuat pejabat hanya bisa membelanjakan atau mengeluarkan tetapi tidak menghasilkan. Pada kebanyakan pemerintahan, sedikit orang diluar departemen keuangan dan

pendapatan yang memikirkan tentang pendapatan karena mereka tidak pernah berfikir tentang laba.

Pemerintah wira usaha lain, mereka mulai mencari pendapatan diluar pajak, mereka mendaur ulang uang mereka bahkan beberapa pemerintah menjalankan perusahaan. Hal tersebut muncul karena banyak pemerintah yang mengalami kerugian, sehingga mereka harus mencari sendiri diluar anggaran agar mereka tidak membebankan kerugiannya pada rakyat.

Contoh: pada olimpiade di Montreal tahun 1984 mengalami kerugian, tetapi setelah diterapkan cara lain dengan wirausaha yang mengajak sektor swasta dan sukarelawan maka pada tahun 1994 berhasil tanpa merugikan rakyat bahkan mendapatkan keuntungan.

Langkah-langkah yang perlu diambil pemerintah wirausaha agar berhasil yaitu dengan: mengubah laba menjadi penggunaan publik, menghasilkan uang melalui pembebanan biaya, investasi untuk mendapatkan hasil dan mengubah manager atau birokrat menjadi wirausaha.

#### 8. PEMERINTAH ANTISIPATIF: Mencegah dari pada mengobati.

Pemerintah tradisional yang birokratis lebih memusatkan pada pelayanan atau penyediaan jasa dari pada pencegahan. Contoh: untuk menghadapi sakit mereka mendanai pelayanan kesehatan, untuk menghadapi kejahatan mereka lebih memperbanyak jumlah polisi, untuk menghadapi kebakaran mereka lebih memperbanyak truk pemadam kebakaran.

Pada pemerintahan wirausaha tidak hanya memusatkan pada pelayanan, tapi yang terpenting pada pencegahannya. Contohnya: membangun sistem air bersih dan pembangunan air kotor untuk mencegah penyakit, membuat peraturan bangunan agar tidak terjadi kebakaran dsb.

Pencegahan itu lebih baik dibandingkan mengobati. Menurut ekonom Ernst Schumacher "orang cerdas memecahkan masalah, orang jenius menghindari masalah. Hal tersebut berarti memecahkan masalah (mengobati) itu baik tapi lebih baik menghindari masalah (pencegahan).

#### 9. PEMERINTAHAN DESENTRALISASI: Dari hirarki menuju partisipasi dan tim kerja.

Di dalam pemerintahan yang tersentralisasi diperlukan banyak waktu bagi informasi keatas melalui rantai komando dan bagi keputusan untuk mengalir ke bawah. Didalam abad informasi, tekanan untuk mempercepat pengambilan

keputusan menjadi sangat penting, sehingga sistem sentralisasi yang kita pakai, sekarang sudah tidak memadai lagi.

Perkembangan informasi sebenarnya tidak terbatas, komunikasi antar daerah terpicil biasa mengalir seketika, banyak pegawai negeri yang sudah terdidik dan kondisi berubah dengan kecepatan yang luar biasa sehingga tidak ada waktu lagi untuk menunggu informasi naik kerantai komando dan keputusan untuk turun ke bawah.

Desentralisasi adalah pilihan yang tepat, sebab saat ini sesuatu akan berjalan dengan lebih baik apabila mereka yang bekerja di organisasi publik memiliki otoritas untuk mengambil keputusannya sendiri.

#### 10. PEMERINTAHAN BERORIENTASI PASAR: Mendongkrak perubahan melalui pasar

Daripada beroperasi sebagai pemasok masal barang atau jasa tertentu,..... badan publik lebih baik berfungsi sebagai fasilitator dan pialang dan menyemai pemodal pada pasar yang telah ada atau yang baru tumbuh. Sebagaimana dekade yang lalu telah memberi pelajaran kepada banyak perusahaan swasta terkemuka, peran yang lebih entrepreneurial ini tidak dapat dilaksanakan dengan baik oleh birokrasi bergaya komando tradisional.

Untuk mengelola pemerintahan, mereka harus belajar mengarahkan. Dan barangkali metode mengarahkan yang paling kuat adalah pembentukan struktur pasar, menciptakan insentif yang menggerakkan orang pada arah yang ingin dituju oleh masyarakat dan sembari membiarkan mereka membuat sebagean besar keputusannya sendiri.

Akan tetapi begitu kita mendengar istilah pemerintahan, maka muncul dibenak kita adalah "program". Kata program mayoritas merupakan merupakan program administratif, dan sayangnya program administratif mempunyai banyak kelemahan bila dibandingkan pasar:

- Program biasanya dikendalikan oleh pemerintah, bukan oleh pelanggan
- Program digerakkan oleh politik, bukan oleh kebijakan.
- Program biasanya menciptakan "bidang tanah" yang kemudian dipertahankan mati-matian oleh wakil pemerintah.
- Program tidak swa-koreksi.
- Program jarang mati.
- Program jarang mencapai skala kebutuhan untuk membuat dampak berarti.
- Terakhir, program biasanya menggunakan perintah bukan insentif.

Bagaimanakah pemerintah menstrukturisasi pasar? Tampaknya janggal untuk mengatakan bahwa ada alternatif yang berorientasi pasar bagi kebanyakan

program administratif. Tetapi pemerintah berusaha untuk membentuk pasar agar bisa mencapai tujuannya. Ada 6 unsur dasar untuk mengubah pasar. Enam unsur tersebut adalah:

- a. Penawaran, mestinya ada penawaran jasa yang memadai misal berupa jaminan rumah untuk jompo dan perumahan untuk berpenghasilan rendah. Seharusnya ada cukup pemasok untuk menjamin kompetisi.
- b. Permintaan, pelanggan harus memiliki daya beli yang cukup untuk membeli produk dan jasa dan mereka harus memiliki keinginan untuk menggunakan daya beli tersebut.
- c. Aksesibilitas, penjual harus mudah diakses pembeli.
- d. Informasi, konsumen harus memiliki informasi yang cukup mengenai harga, kualitas dan resiko suatu produk atau jasa.
- e. Peraturan, ini biasanya ditetapkan melalui pemerintah.
- f. Penjagaan, perlu penjagaan untuk menghindari pemangsaan pihak lain.

Sedangkan langkah-langkah yang diambil pemerintah untuk merestrukturisasi pasar:

- menetapkan peraturan pasar
- menyediakan informasi bagi konsumen
- menciptakan atau memperbanyak permintaan
- mengkatalisir penawaran sektor swasta
- menciptakan institusi pasar untuk mengisi ketimpangan di pasar
- mempercepat pembentukan sektor pasar baru
- mengubah kebijakan investasi publik
- bertindak sebagai pialang bagi pembeli dan penjual
- pemberian harga kegiatan melalui peraturan pajak
- memberi harga kegiatan melalui pungutan dampak
- mengelola permintaan melalui pungutan pemakai
- terakhir adalah membangun komunitas

## DAFTAR PUSTAKA

1. David Osborn dan Ted Gabler, *Mewirusahaakan Birokrasi*, PT. Pustaka Binawan Pressindo, Jakarta, 1991.
2. Dwight Waldo, *Pengantar Studi Public Administration*, Aksara Baru, Jakarta, 1986.
3. Dimock dan Dunock, *Administrasi Negara*, Rineka Cipta, Jakarta, 1992.
4. James L. Perry (editor), *Handbook of Public Administration*, Oxford: Jossey-Bass Publishers, Ouchi, 1989.
5. Martin Albrow, *Birokrasi*-(terjemahan), PT. Tiara Wacana, Yogyakarta, 1996.
6. Michael M. Harmon dan Richard T. Mayer, *Organization Theory for Public Administration*, Little Brown Company, Boston, Toronto USA, 1986.
7. Miftah Thoha, *Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1992.
8. Miftah Thoha, *Perspektif Perilaku Birokrasi (Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara)*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1987.
9. Muhajir Darwin, *Diktat Teori Administrasi Negara*, Pasca Sarjana Jurusan Administrasi Negara, UGM, Yogyakarta, 1995.
10. Nicholas Henry, *Administrasi Negara dan Masalah-Masalah Publik*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995.
11. S. Pamujio, MPA., *Ekologi Administrasi Negara*, PT. Bina Aksara, Jakarta, 1983.
12. Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996.
13. Yeremias T. Keban, *Modul Pengantar Administrasi Negara*, Pasca Sarjana Program Studi Ilmu Administrasi Negara, UGM, Yogyakarta, 1995.
14. Yeremias T. Keban, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu*. Gavamedia, Yogyakarta, 2008.