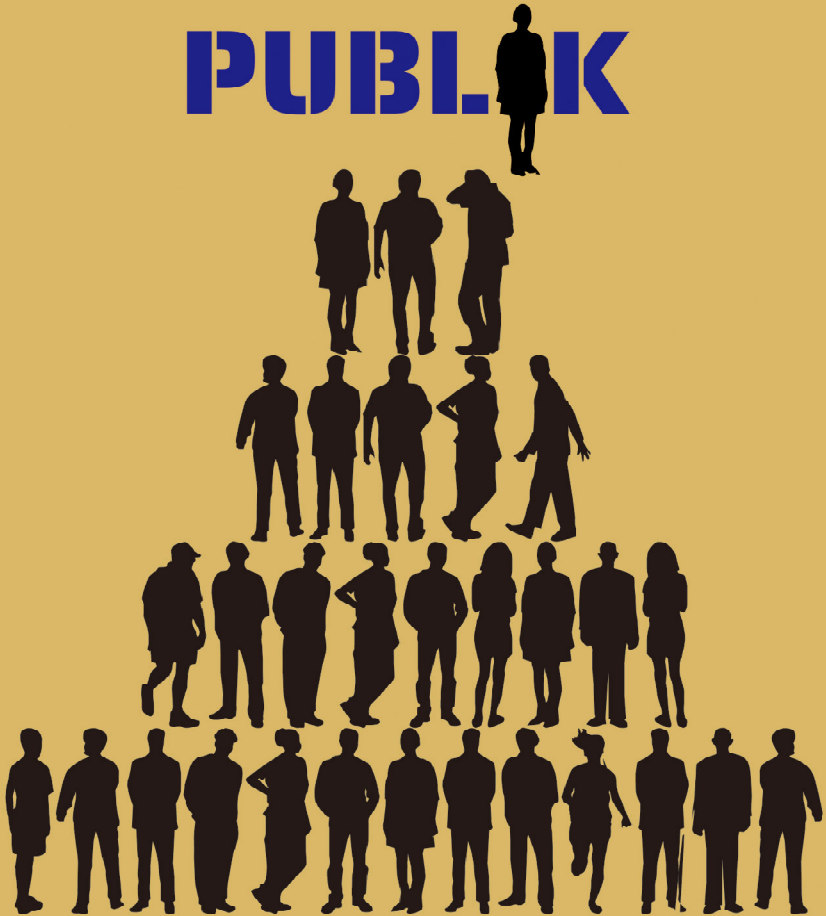


**BUKU AJAR**

# **PRINSIP ADMINISTRASI PUBLIK**



**DR. NI PUTU TIRKA WIDANTI**

**Buku Ajar**

**PRINSIP  
ADMINISTRASI  
PUBLIK**

A small black silhouette of a person standing, positioned at the bottom right of the word 'PUBLIK' in the main title.

**Dr. Ni Putu Tirka Widanti**

Dr. Ni Putu Tirka Widanti  
PRINSIP ADMINISTRASI PUBLIK  
15 x 23 cm, 108 halaman  
ISBN 978-623-98650-2-3

© Dr. Ni Putu Tirka Widanti, 2022

Penulis:  
Dr. Ni Putu Tirka Widanti

Penerbit:  
Jagat Langit Sukma  
Jl. Nuansa Kori Barat III/11  
Denpasar, Bali 80116

bekerja sama dengan

UNR Press  
Jl. Kampus Universitas Ngurah Rai No. 30  
Padma, Penatih, Denpasar, Bali 80238

Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apapun, baik secara elektronik maupun mekanik, termasuk dengan cara penggunaan mesin fotokopi, merekam, atau dengan sistem penyimpanan lainnya, tanpa izin dari penulis.

# Daftar Isi

Kata Pengantar	1
<b>Bab I Sejarah dan Perkembangan</b>	<b>7</b>
1. Pendahuluan	7
2. Administrasi Publik Sebelum Wilson	8
3. Ruang Lingkup	11
4. Kegiatan Administrasi Publik	17
5. Peran Administrasi Publik	19
<b>Bab II Konsep Dasar Administrasi Publik</b>	<b>21</b>
1. Pengertian Administrasi Publik	21
2. Ciri Administrasi Publik	23
3. Paradigma Administrasi Publik	27
<b>Bab III Birokrasi dan Administrasi Publik</b>	<b>37</b>
1. Administrasi Publik Bukan Sekadar Sketsa	41
2. Pemerintahan yang Demokratis	43
<b>Bab IV Reformasi Administrasi Publik</b>	<b>49</b>
1. Konsep Reformasi Administrasi Publik	49
2. Perkembangan Birokrasi di Negara Maju	53
3. Perkembangan Sektor Publik di Negara Sedang Berkembang	54
4. Perubahan Lingkungan dan Kritik Terhadap Model Organisasi Birokrasi	55
5. Elemen-elemen Reformasi Administrasi	64
6. Reformasi Administrasi sebagai Proses Politik	69
<b>Bab V Etika Administrasi Publik</b>	<b>73</b>
1. Definisi Etika	75
2. Pergeseran Paradigma Etika Administrasi Publik	82
3. Peran Etika Administrasi Publik	86
4. Etika Aktor Administrasi Publik	89
5. Faktor Lemahnya Etika Administrasi Publik	95
6. Prinsip Etika Administrasi Publik Menurut ASPA	97
Daftar Pustaka	103
Tentang Penulis	107



# Kata Pengantar

Puji syukur kami panjatkan ke hadapan Tuhan Yang Maha Esa/Ide Sang Hyang Widhi Wasa atas berkat rahmat dan karunia-Nya, buku Buku Ajar dengan judul *Prinsip Administrasi Publik* ini rampung disusun. Penerbitan buku ini sebagai upaya melengkapi bahan ajar dan bacaan untuk mengetahui lebih holistik mengenai prinsip administrasi publik.

Penulisan buku ajar ini tentunya masih jauh dari kata sempurna, baik secara konteks maupun konten. Penulis pun menyadari jika di dalam penyusunan buku ini terdapat kekurangan, namun penulis meyakini sepenuhnya bahwa sekecil apapun buku ini tetap akan memberikan manfaat bagi pembaca. Untuk itu, kami membuka diri untuk kritik dan saran demi perbaikan ke depan.

Terima kasih kepada semua pihak yang telah banyak memberikan kontribusi dalam penyusunan buku ajar ini. Semoga Tuhan Yang Maha Esa membalas kebaikan dan segala kemurahan hatinya sehingga buku ajar ini dapat bermanfaat bagi pembaca.

Denpasar, 14 Februari 2022

**Dr. Ni Putu Tirka Widanti**



# Bab I

## Sejarah dan Perkembangan

### 1. Pendahuluan

Karya E. N. Gladen bertajuk "A History of Public Administration" yang terbit pada 1972 merupakan salah satu buku yang banyak membahas sejarah administrasi publik. Buku ini berisi tentang praktik administrasi dan peranan pegawai tata usaha, manajer tingkat menengah pada zaman kuno khususnya di Mesir dan dunia Timur (Martin, 1989). Dalam bukunya, Gladen menjelaskan tentang kejadian apa saja yang terjadi zaman dahulu kala. Seperti halnya, di zaman Mesir kuno ia mengatakan birokrasi yang besar pasti telah berkembang, skandal korupsi dan sifat birokrasi yang berbelit-belit pasti sudah ada waktu itu.

L. D. White (Martin, 1989) juga merupakan salah satu penulis literatur mengenai sejarah administrasi publik. Dalam terbitan pertama White menjelaskan tentang penciptaan dan kedewasaan otoritas eksekutif dan departemen di bawah pemerintahan Hamilton yang dikenal sebagai arsitek pemerintahan baru waktu itu, tanpa menggunakan bantuan pengalaman sektor swasta sebagaimana disarankan setelah tahun 1901. Dalam terbitan kedua, white menjelaskan tentang era administrasi *Jeffersonian* yang merupakan titik awal munculnya ide dan praktik aliran federalisme. White



kemudian menjelaskan dalam terbitan ketiga tentang *Jacksonian* di mana ia menekankan pentingnya pemerintah negara bagian dan lokal, dan mulai merosotnya moralitas dalam pemberian pelayanan publik, serta diverifikasi struktur administrasi untuk disesuaikan dengan meningkatnya besaran pemerintah. Dalam terbitan keempat, White memusatkan perhatian terhadap dua isu administratif yang paling utama saat itu, yakni tentang bagaimana mempertahankan kursi kepresidenan dan reformasi pelayanan publik.

Administrasi publik pada zaman dahulu sudah memiliki peran dan dapat diterapkan, meskipun literatur tentang sejarah administrasi publik di Indonesia sangat terbatas. Akal sehat kita dapat menunjukkan bahwa fungsi administrasi publik sudah ada sejak dahulu kala dan hal ini dapat dilihat dari bagaimana raja-raja di tanah air kita mempertahankan kekuasaannya dan meningkatkan kemakmuran rakyat.

## **2. Administrasi Publik Sebelum Wilson**

Literatur kuno yang langsung berkaitan dengan nama 'administrasi publik' kurang begitu banyak ditemukan, namun cukup banyak bahan bacaan berkenaan dengan filsafat kenegaraan, hukum, dan politik seperti buku pemikiran Confusius, Plato, Aristoteles, Machiavelli, de Montesqueieu, Rousseau, Bonnin, Hegel, Vivien dan Mill yang secara tidak langsung menggambarkan telah berkembangnya disiplin administrasi publik, bahkan telah ada perhatian khusus terhadap disiplin tersebut (Martin, 1989: 14-22).

Salah satu pemikiran Confucius yang kemudian disampaikan oleh murid-muridnya adalah tentang prinsip administrasi yang baik. Di dalam prinsip tersebut Confucius mengajarkan bahwa pelayanan publik harus memiliki moralitas yang baik. Pihak yang memerintah dan anak buahnya yang melayani memiliki hubungan paternalistik yang baik, memberikan contoh yang baik kepada pihak yang diperintah.

Dalam karyanya yang terakhir yang berjudul "The Laws", Plato mengungkapkan tentang praktik-praktik administrasi pemerintahan Yunani kuno. Plato membagi administrasi ke dalam tiga cabang, yakni pengawas kota, pengawas *agora*, dan pengawas tempat ibadah. Ia menggambarkan bagaimana menentukan jumlah pengawas, dan metode melakukan seleksi sebelum bekerja, termasuk menentukan tugas dan kewajibannya, serta sanksi apa yang diterapkan kepada mereka yang melakukan pelanggaran.

Niccolò Machiavelli dalam bukunya "The Prince" khususnya pada bab 22 dan 23, mengungkapkan betapa penting memiliki pelayan-pelayan publik yang mampu membantu raja. Para pelayan atau pembantu tersebut harus selalu dipuji agar produktivitas tetap tinggi. Sementara itu, de Montesquieu dalam "The Spirit of Laws" mengungkapkan perbedaan antara sistem hukum dan administrasi di mana sistem administrasi lebih difokuskan kepada fungsi regulasi karena mengandalkan pedoman-pedoman operasional, sedangkan sistem hukum lebih menekankan aturan-aturan hukum yang berlaku.

Jean Jacques Rousseau dalam *The Social Contract* berpendapat bahwa ketika negara menjadi bertambah besar, beban administrasi menjadi lebih besar pula karena harus menagih pajak dari seluruh wilayah negara dalam rangka mendukung kegiatan administrator di berbagai tingkatan. Dalam bukunya *Principes d'administration publique*, Charles-Jean Baptiste Bonnin mengungkapkan bahwa administrasi publik merupakan subjek yang sangat penting bagi Negara Prancis. Karena itu, ia mengusulkan prinsip-prinsip administrasi publik khususnya bagi Prancis yang mencapai 68 prinsip.

George Wilhelm Friedrich Hegel dalam *The Philosophy of Rights* menyatakan bahwa pelayanan sipil dapat berfungsi sebagai penyangga melawan tirani. Sementara itu, penulis dari Prancis bernama Vivien, menerbitkan *Etudes Administrative*, yaitu tentang studi administrasi publik dengan memusatkan perhatian pada "dikotomi administrasi dan politik". Kekuasaan eksekutif dibagi ke dalam dua cabang, yaitu politik yang memiliki pedoman atau arah moral dari kepentingan umum negara, dan cabang administratif yang secara prinsipil tampak dalam peningkatan kinerja pelayanan publik. Di sini kekuasaan politik diibaratkan sebagai kepala, sedangkan administrasi sebagai lengan.

Kemudian John Stuart Mill dalam bukunya *On Liberty* mengungkapkan perlunya batasan campur tangan pemerintah dalam urusan-urusan lokal dan pribadi, sebagai konsekuensi dan sifat ekspansi birokrasi. Dalam bukunya yang lain yaitu *Representative Government*, ia menyatakan keyakinan legislator harus mengontrol para

administrator, tetapi mereka harus melakukannya dengan menyeleksi orang-orang yang jujur dan terhormat bagi jabatan-jabatan yang tersedia, dan mereka melakukan hal itu karena mereka tidak bisa mengharapkan untuk melakukan monitoring terhadap isu dan regulasi administrasi yang ada.

Semua isi tulisan kuno di atas membuktikan bahwa prinsip-prinsip administrasi publik dan berbagai isunya sudah gencar dipersoalkan jauh sebelum W. Wilson muncul sebagai bapak administrasi publik Amerika Serikat. Perdebatan tentang dikotomi administrasi dan politik ternyata merupakan isu yang telah lama diungkapkan di Prancis, termasuk melihat administrasi publik sebagai seni dan ilmu.

### **3. Ruang Lingkup**

Perlu diakui bahwa cakupan atau ruang lingkup administrasi publik sangat kompleks tergantung dari perkembangan kebutuhan atau dinamika masalah yang dihadapi masyarakat. Salah satu cara untuk melihat cakupan material atau ruang lingkup administrasi publik dari suatu negara adalah dengan mengamati jenis lembaga-lembaga departemen (kementerian) dan nondepartemen yang ada dalam suatu negara atau daerah. Chandler dan Plano (1988:3) mengatakan bahwa apabila kehidupan manusia menjadi makin kompleks permasalahannya, maka apa yang dikerjakan oleh pemerintah atau administrasi publik juga akan makin kompleks.

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

Buku teks yang ditulis oleh Nicholas Henry (1995) memberikan beberapa ruang lingkup yang dapat dilihat dari unsur-unsur (selain perkembangan ilmu administrasi publik itu sendiri) berikut:

- a. Organisasi Publik, yang pada prinsipnya berkenaan dengan model-model organisasi, dan pelaku birokrasi
- b. Manajemen publik, yaitu berkenaan dengan sistem dan ilmu manajemen, evaluasi program dan produktivitas, anggaran publik, dan manajemen sumber daya manusia
- c. Implementasi, yaitu menyangkut pendekatan terhadap kebijakan publik dan implemetasinya, privatisasi, administrasi antarpemerintah dan etika birokrasi

Buku teks yang sangat komprehensif, *Handbook of Public Administration* oleh James L. Perr (editor, 1989), menguraikan unsur-unsur pokok sebagai berikut:

- a. Tantangan-tantangan administrasi publik dan bagaimana administrasi publik seharusnya menyesuaikan diri
- b. Sistem administrasi dan organisasi yang efektif
- c. Usaha memperkuat hubungan dengan badan legislatif,

badan-badan yang diangkat atau dipilih, dan dengan masyarakat

- d. Bagaimana menyusun kebijakan dan program-program secara sukses
- e. Administrasi perpajakan dan anggaran yang efektif.
- f. Manajemen sumber daya manusia
- g. Bagaimana memperbaiki operasi dan pelayanan publik
- h. Bagaimana praktik administrasi publik yang profesional dan etis

Sementara itu, buku yang ditulis Shafritz dan Russell (1997) menggambarkan unsur-unsur berikut:

- a. Lingkungan politik dan budaya
- b. Penerapan lanjutan dari ajaran reinventing government
- c. Hubungan antar kelembagaan pemerintah
- d. Perkembangan teori manajemen dan organisasi
- e. Perilaku organisasi
- f. Managerialisme dan manajemen kinerja
- g. Manajemen strategis di sektor publik
- h. Kepemimpinan dan akuntabilitas
- i. Manajemen personalia dan hubungan kerja
- j. Keadilan sosial
- k. Manajemen keuangan
- l. Auditing, akunting dan evaluasi
- m. Penghargaan dan etika

Buku teks Michael C. Lemay (2002) mengemukakan aspek kebijakan publik, perilaku organisasi, proses pembuatan keputusan, manajemen organisasi birokrasi,

manajemen sumber daya manusia, kepemimpinan, komunikasi, keuangan, hukum, dan tekanan kelompok kepentingan dan evaluasi kebijakan publik.

Kemudian buku teks lain ditulis oleh Rosenbloom dan Kravchuk (2005) mengangkat unsur-unsur lingkungan, organisasi baik menyangkut struktur maupun prosesnya, manajemen sumber daya manusia, anggaran, pengambilan keputusan, analisis kebijakan publik dan evaluasi implementasinya, aspek regulasi administrasinya, kepentingan publik, demokrasi, akuntabilitas dan etika.

Jika melihat dengan cermat isi buku-buku teks di atas, maka unsur pokok yang harus diperhatikan dan yang menentukan dinamika administrasi publik adalah 1) manajemen faktor internal dan eksternal; 2) pengaturan struktur organisasi agar kewenangan dan tanggung jawab termasuk perilakunya sesuai kondisi dan tuntutan lingkungan; 3) respons secara benar terhadap kebutuhan, kepentingan dan aspirasi masyarakat dalam bentuk pembuatan keputusan atau kebijakan publik; 4) pengaturan moral dan etika melalui kode etik agar semua penggunaan kemampuan, kompetensi dan profesi tidak disalahgunakan untuk kepentingan di luar kepentingan publik; 5) pengenalan karakteristik lingkungan di mana administrasi publik itu beroperasi, baik dalam konteks hubungan antarlembaga negara, swasta, masyarakat, lingkungan lain seperti lingkungan politik, ekonomi, sosial dan budaya; 6) akuntabilitas kinerja, yaitu janji kepada publik yang harus dipenuhi atau ditepati, dan dapat dipertanggungjawabkan melalui berbagai kegiatan pelayanan atau pemberian barang-barang publik.

Dengan memperhatikan begitu banyak unsur yang dipandang penting dalam literatur, maka administrasi publik harus dilihat setidaknya-tidaknya dari enam dimensi strategis sebagai berikut.

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

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

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

Keempat, *Dimensi Etika* memberikan tuntutan moral terhadap administrator tentang apa yang salah dan apa yang benar, atau apa yang baik dan apa yang buruk. Ini



diibaratkan dengan sistem sensor pada tubuh manusia seperti perasaan, intuisi, dan suara hati nurani yang sering memberi teguran atau mengendalikan diri manusia.

Kelima, *Dimensi Lingkungan* adalah suasana dan kondisi sekitar yang memengaruhi seluruh dimensi yang ada, yaitu dimensi struktur organisasi, manajemen, kebijakan dan tanggung jawab moral. Hal ini diibaratkan dengan suhu atau iklim serta karakteristik lokasi di mana tubuh manusia bertumbuh dan berkembang. Manakala iklim atau suhu serta lokasi kurang cocok dengan tubuh manusia, maka tubuh tersebut akan sakit atau terhambat untuk berkembang. Iklim ini tergambar dengan sistem politik, sosial, ekonomi dan budaya serta teknologi yang mewarnai dinamika administrasi publik dari suatu negara. Karena itu kemampuan menyesuaikan diri terhadap perubahan lingkungan menjadi sangat vital.

Keenam, *Dimensi Akuntabilitas Kerja* yang dianggap paling menentukan dari dunia administrasi publik. Dimensi ini memberikan suatu bukti nyata tentang kehadiran dan kegunaan riil pemerintah yang menjalankan fungsi-fungsi administrasi publik di dalam suatu negara. Pertanyaan mendasar yang harus dijawab adalah untuk apakah kebijakan, struktur organisasi, manajemen, dan moral dibangun serta dijalankan secara profesional dan untuk apakah harus disesuaikan lingkungan? Jawaban terhadap pertanyaan tersebut berkenaan dengan tuntutan untuk membuktikan atau mempertanggungjawabkan segala perbuatan dan keputusannya kepada publik yang seharusnya mereka layani dalam bentuk kinerja.

#### **4. Kegiatan Administrasi Publik**

Hal-hal yang dikerjakan di dalam dunia administrasi publik adalah yang dikerjakan pemerintah dengan jumlah dan jenis yang variatif, baik menyangkut pemberian pelayanan di berbagai bidang kehidupan (*public services*), maupun yang berkenaan dengan mengejar ketertinggalan masyarakat lewat program-program pembangunan.

Kegiatan pemberian pelayanan publik dapat diamati dari pelayanan rutin di bidang kesehatan, pendidikan, keamanan dan ketertiban, perizinan, dsb. Kegiatan yang berkenaan dengan pembangunan dapat diamati dari penyediaan barang-barang publik seperti pembangunan ekonomi (sarana prasarana fisik dan sosial), sistem sosial budaya, hukum, politik dan pembangunan kualitas manusia, yang kesemuanya diarahkan untuk mengejar ketertinggalan, pengentasan kemiskinan, pengurangan ketimpangan dan pengangguran.

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

unit, maupun oleh pejabat nonstruktural yang tidak memimpin suatu unit.

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

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

Buku ini melihat kegiatan administrasi publik secara lebih komprehensif lagi, yaitu tidak hanya menyangkut aspek manajemen, tetapi juga dimensi-dimensi strategis lainnya seperti penataan kebijakan publik, struktur organisasi, pengembangan moral dan etika, adaptasi

lingkungan, dan pengembangan akuntabilitas kinerja. Alasan yang paling mendasar adalah bahwa *the work of government* hanya dapat berhasil apabila dimensi-dimensi tersebut secara memadai dikendalikan dan dibenahi.

## **5. Peran Administrasi Publik**

Administrasi publik sebagai *the work of government* memiliki peran atau pengaruh yang sangat vital dalam suatu negara. Hal ini dapat dipelajari dari literatur-literatur tua karya beberapa pengarang seperti Karl Polanyi, Graham Sumner, Walter Weyl, dan Frederick A. Cleveland (Martin, 1989). Karl Polanyi berpendapat bahwa kondisi ekonomi suatu negara sangat tergantung kepada dinamika administrasi publik. William Graham Sumner pelopor Darwinian di Amerika Serikat menggambarkan dinamika administrasi publik dapat membuat sistem kenegaraan yang ada menjadi lebih buruk. Peran tersebut juga dapat dilihat dari pernyataan Walter Weyl bahwa pemerintah dapat menyengsarakan masyarakat kalau menerapkan administrasi publik dengan gaya *shadow democracy*. Sebaliknya, Frederick A. Cleveland justru menunjukkan peran administrasi publik sangat vital dalam membantu memberdayakan masyarakat dan menciptakan demokrasi. Katanya, administrasi publik diadakan untuk memberikan pelayanan publik dan manfaatnya dapat dirasakan masyarakat setelah pemerintah meningkatkan profesionalismenya, menerapkan teknik efisiensi dan efektivitas, dan lebih menguntungkan lagi manakala pemerintah dapat mencerahkan masyarakat untuk menerima dan

menjalankan sebagian dari tanggung jawab administrasi publik tersebut, sehingga terbentuk apa yang disebut *organized democracy*.

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

Meski demikian, sering muncul peran negatif dari administrasi publik. Hal ini dapat diamati secara jelas dari dinamika yang tidak sehat dari pengaturan dan perubahan jenis departemen, penempatan menteri dan semua jajaran dalam jabatannya, pengaturan persyaratan jabatan, mekanisme pengangkatan/pemilihan dan pemberhentian para gubernur, bupati, dan wali kota serta semua sekretaris daerah, kepala dinas, badan dan kantor pada tingkat lokal. Peran tersebut juga apat dirasakan ketika kualitas para birokrat kunci atau eksekutif seperti menteri dan semua eselon yang ada di pusat atau di daerah tidak memadai, atau penggantian struktur dan fungsi birokrasi mulai dari pusat sampai di daerah dilakukan secara tidak responsif.

# Bab II

## Konsep Dasar Administrasi Publik

### 1. Pengertian Administrasi Publik

Administrasi Publik terdiri dari dua suku kata yaitu administrasi dan publik. Administrasi berasal dari Bahasa Yunani yang terdiri dari dua kata yaitu *ad* yang artinya intensif dan *ministrare* yang artinya melayani (*to serve*). Dengan demikian, administrasi adalah membantu atau melayani dengan intensif. Administrasi mengandung dua arti yaitu dalam arti sempit dan arti luas. Administrasi dalam arti sempit didefinisikan sebagai kegiatan catat-mencatat, tulis-menulis atau kegiatan yang sering disebut dengan tata usaha, sedangkan administrasi dalam arti luas adalah proses kerjasama secara rasional yang dilakukan oleh sekelompok orang untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Siagian (2008) memberi batasan administrasi sebagai keseluruhan kerjasama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Publik mengandung arti umum, negara dan masyarakat atau orang banyak. Jefkins (2004) mendefinisikan publik sebagai sekelompok orang atau orang-orang yang berkomunikasi dengan suatu organisasi baik secara internal maupun eksternal. Selanjutnya Ruslan (1997) menyatakan publik mempunyai konotasi sempit

dan spesifik yang merupakan sekumoulan individu-individu yang terikat suatu ikatan solidaritas tertentu.

Berikut pengertian administrasi publik menurut beberapa para ahli:

a. Administrasi publik adalah fungsi dari pembuatan keputusan, perencanaan, perumusan tujuan dan sarana, penggalangan kerjasama dengan DPR dan organisasi-organisasi kemasyarakatan untuk memperoleh dukungan masyarakat dan dana bagi program pemerintah, pemantapan dan perubahan organisasi, pengerahan dan pengawasan pegawai, kepemimpinan, komunikasi, pengendalian dan lain-lain yang dijamin oleh lembaga eksekutif dan lembaga-lembaga pemerintah lainnya (Caiden, 1982).

b. Administrasi publik adalah bentuk kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan publik secara efektif dan efisien (Pasolong, 2007).

c. Administrasi publik adalah seluruh upaya penyelenggaraan pemerintah yang meliputi kegiatan manajemen pemerintah (perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan terhadap pembangunan) dengan sebuah mekanisme kerja serta dukungan sumber daya manusia (Ibrahim, 2008).

d. Administrasi publik merupakan aktivitas melayani publik dan atau aktivitas pelayan publik dalam melaksanakan kebijakan yang diperoleh melalui pihak lain (Hughes, 1994).

e. Administrasi publik adalah suatu proses di mana sumber daya dan personel publik diorganisasi dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan dan mengelola keputusan kebijakan publik (Chandler dan Plano, 1988).

Berdasarkan pendapat para ahli tersebut dapat disimpulkan pengertian administrasi publik adalah ilmu dan seni yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam organisasi publik secara rasional bekerja sama untuk mencapai tujuan publik. Pengertian administrasi publik yang luas adalah proses kerja sama yang dilakukan oleh sekelompok orang yang tergabung dalam organisasi publik secara rasional melakukan kegiatan perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, dan pengawasan terhadap orang dan sarana prasarana untuk mencapai tujuan publik yaitu memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat.

## **2. Ciri Administrasi Publik**

Administrasi publik memiliki ciri tertentu yang membedakannya administrasi privat, sosial, dan administrasi lainnya. Caiden (1982) menyebutkan terdapat tujuh hal yang menjadi ciri administrasi publik, yaitu:



- a. Kehadiran administrasi publik tidak bisa dihindari
- b. Administrasi publik mengharapkan kepatuhan
- c. Administrasi publik mempunyai prioritas
- d. Administrasi publik memiliki pengecualian
- e. Manajemen puncak administrasi publik adalah politik
- f. Penampilan administrasi publik sulit diukur
- g. Lebih banyak harapan yang diletakkan pada administrasi publik

Di sisi lain, Thoha (2008) memberikan batasan ciri-ciri administrasi publik sebagai berikut:

- a. Pelayanan yang diberikan bersifat *urgent* (penting) jika dibandingkan organisasi-organisasi swasta
- b. Pelayanan yang diberikan umumnya bersifat monopoli atau semi monopoli
- c. Dengan memberikan pelayanan kepada masyarakat berarti mengacu kepada peraturan perundang-undangan
- d. Pelayanan yang diberikan tidak dikendalikan oleh pasar
- e. Usaha-usaha yang dilakukan sangat tergantung pada penilaian rakyat

Dari beberapa ciri administrasi publik yang diajukan pada ahli administrasi publik, maka dapat dinyatakan ciri-ciri administrasi publik sebagai berikut:

- a. *Administrasi publik tak dapat dipisahkan dengan politik*  
Administrasi publik adalah pelaksana dari keputusan yang ditetapkan dalam proses politik. Administrasi publik dan

politik diibaratkan dengan dua sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Ketika proses politik selesai dalam merumuskan kebijakan, maka administrasi publik mulai melaksanakan keputusan tersebut. Administrasi publik adalah eksekutif yang melaksanakan keputusan politik.

*b. Administrasi publik suatu keharusan (is a must)*

Administrasi publik merupakan suatu keharusan dan tidak dapat dihindari serta selalu dibutuhkan oleh manusia dalam bidang kehidupan manusia baik sosial, politik, ekonomi, pertahanan keamanan, bahkan sejak manusia lahir hingga akhir hayatnya.

*c. Administrasi publik mempunyai skala prioritas.*

Administrasi publik menjalankan prinsip skala prioritas yaitu mengutamakan yang paling mendesak yaitu yang paling dibutuhkan masyarakat seperti bidang pendidikan dan kesehatan, penanggulangan bencana, mengutamakan keentingan umum daripada kepentingan pribadi, dan lebih mengutamakan pelayanan kepada masyarakat.

*d. Administrasi publik bersifat monopoli*

Beberapa kegiatan administrasi publik bersifat monopoli yaitu hanya dapat dilaksanakan oleh administrasi publik tidak boleh diserahkan ke swasta atau yang lainnya. Hal ini dimaksudkan untuk menjaga keamanan dan kenyamanan bagi negara dan masyarakat seperti kebijakan moneter, agama, pertahanan keamanan, penyediaan surat tanda nomor kendaraan (STNK), surat

izin mengemudi (SIM), kartu tanda penduduk (KTP), kartu keluarga (KK), serta akta kelahiran dan lain-lain.

*e. Administrasi publik mengharapkan kepatuhan*

Administrasi publik mengharapkan kepatuhan semua pihak khususnya patuh pada peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh pemerintah seperti patuh pada tata cara, mekanisme, standar operasional prosedur (SOP) agar tercapai keteraturan dan efektivitas. Tanpa kepatuhan masyarakat, maka administrasi publik tidak akan dapat memberikan pelayanan yang maksimal. Masyarakat yang tidak patuh akan mendapatkan sanksi sesuai dengan peraturan yang telah berlaku.

*f. Administrasi publik dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku*

Administrasi publik dalam implementasinya terikat dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Segala aktivitas administrasi publik diatur oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ini salah satu ciri khas administrasi publik yang dikenal dengan istilah legislatik dan formal. Hal ini dimaksudkan agar pelaksanaan administrasi publik mendapat pengakuan dan dukungan konstitusi.

*g. Administrasi adalah sebuah sistem*

Sistem adalah keseluruhan bagian-bagian yang saling berinteraksi dan berhubungan satu sama lain. Administrasi publik mempunyai unsur-unsur yang saling berkaitan satu sama lain dalam rangka mencapai tujuan

publik. Semua unsur administrasi publik harus menjalankan fungsinya dengan baik. Jika salah satu unsur tidak berjalan, maka akan mempengaruhi unsur yang lain tidak dapat bekerja atau menjalankan fungsinya dengan baik. Jika perencanaan dalam administrasi publik tidak dapat menjalankan fungsinya dengan baik, maka pengorganisasian, penggerakan, dan pengawasan tidak akan berjalan dengan baik.

*h. Administrasi publik harus bersifat netral*

Administrasi publik harus bersifat netral dan tidak boleh memihak pada satu aliran, kelompok/golongan dan partai politik tertentu. Hal ini dimaksudkan agar administrasi publik dapat berjalan secara profesional dan memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat dan tidak diintervensi oleh kepentingan politik atau partai politik tertentu.

*i. Administrasi publik bersifat adil*

Administrasi publik harus bersifat adil yaitu melayani semua orang atau masyarakat tanpa memandang suku, agama, ras, maupun antargolongan tertentu. Siapa yang datang duluan akan dilayani terlebih dahulu, prinsip ini dikenal dengan *first in first out* sehingga tidak ada yang merasa dianaktirikan.

### **3. Paradigma Administrasi Publik**

Paradigma berasal dari Bahasa Yunani yaitu *paradigm* yang artinya pola atau contoh. Friedrichs (1970) memberi batasan paradigma sebagai suatu pandangan yang

mendasar dari suatu disiplin ilmu tentang apa yang menjadi pokok persoalan yang semestinya dipelajari. Di sisi lain, Ritzer (1980) mendefinisikan paradigma sebagai pandangan yang mendasar dari suatu disiplin ilmu tentang apa yang menjadi pokok persoalan yang semestinya dipelajari dalam salah satu cabang disiplin ilmu pengetahuan. Dengan demikian, dapat dinyatakan bahwa paradigma administrasi publik adalah model atau pola tentang *focus* dan *locus* (kedudukan) administrasi publik.

Fredrickson (2003) membagi paradigma administrasi negara/publik ke dalam lima paradigma yaitu: 1) birokrasi klasik, 2) birokrasi neo-klasik/neo-birokrasi, 3) kelembagaan/institusi, 4) hubungan kemanusiaan, dan 5) pilihan publik. Sedangkan menurut Henry (1988) menyatakan administrasi terdiri dari lima bagian yakni: 1) paradigma dikotomi politik-administrasi, 2) prinsip-prinsip administrasi, 3) administrasi sebagai ilmu politik, 4) administrasi publik sebagai administrasi publik, dan 5) administrasi publik sebagai administrasi publik.

Beberapa tahapan paradigma administrasi publik dapat dijelaskan sebagai berikut:

#### 1. Paradigma I: Dikotomi Politik-Administrasi Publik (1900-1926)

Pelopor dari paradigma I adalah Leonard D White. Menurut paradigma dikotomi politik-administrasi ada dwifungsi administrasi publik, yaitu politik dan administrasi. *Locus* administrasi publik bekerja setelah politik bekerja atau merumuskan kebijakan. *Focus*

administrasi publik seolah-olah berada pada naungan politik. Administrasi publik adalah perpanjangan tangan politik dalam menjalankan kebijakan yang telah dirumuskan oleh politik. *Statement* yang berlaku saat itu adalah *when politic ends, public administration begins*. Pada paradigma ini hubungan politik dan administrasi seperti dua sisi mata uang yang saling berkaitan dan tidak dapat dipisahkan dan saling membutuhkan.

## 2. Paradigma II: Prinsip-prinsip Administrasi Publik (1927-1937)

Pada paradigma II tidak lagi mempersoalkan *locus* administrasi publik, akan lebih menekankan *focus* administrasi publik yaitu perlunya menerapkan prinsip-prinsip administrasi seperti efisiensi, efektivitas, produktivitas, disiplin, kerjasama, koordinasi dan sebagainya. Pelopor dari Paradigma II FW Taylor dengan empat prinsip dasar administrasi publik yaitu perlu mengembangkan ilmu manajemen sejati untuk memperoleh kinerja terbaik, melakukan proses seleksi pegawai ilmiah agar mereka bisa bertanggung jawab dengan kerjanya, pendidikan dan pengembangan pada pegawai secara alamiah, dan kerjasama yang intim antara pegawai dan atasan. Prinsip-prinsip administrasi negara dari FW Taylor ini kemudian dikembangkan oleh Henry Fayol, Leonard D White, dan lain-lain.

## 3. Paradigma III: Administrasi Publik sebagai Ilmu Politik (1950-1970)

Tokoh dari paradigma ini adalah Chester I Barnard,

Dwight Woldo, Herbert Simon, dan lain-lain. Pada paradigma III administrasi publik kembali menjadi bagian dari ilmu politik. Dalam hal ini administrasi publik sebagai eksekutif dari politik. Pelaksanaan administrasi publik tidak bisa bebas nilai (*free value*) dan bisa diintervensi oleh lingkungan politik.

#### 4. Paradigma IV : Administrasi Publik sebagai Ilmu Administrasi (1956-1970)

Pelopop paradigma ini antara lain Herbert Simon, Keith Henderson, James March. Menurut paradigma IV administrasi publik kembali menjadi administrasi publik. Pada periode ini *focus* administrasi publik menerapkan teori-teori organisasi dan ilmu manajemen. Pada paradigma ini tidak ada perbedaan *focus* administrasi publik dengan administrasi bisnis. Keduanya *focus* pada efisiensi, efektivitas dan produktivitas.

#### 5. Paradigma V: Administrasi Publik sebagai Administrasi Publik (1970-sekarang)

Tokoh pada paradigma ini antara lain Amitai Etziomi, Gerald Caiden, dan lain-lain. Pada paradigma V ini, administrasi publik tetap menjadi administrasi publik dengan menjalankan prinsip-prinsip dan fungsi-fungsi administrasi publik. Teori administrasi publik, manajemen publik, politik ekonomi publik, analisi dan proses pembuatan kebijakan publik digunakan dalam paradigma ini.

#### 6. Paradigma Old Public Administration (OPA)

Tokoh pada old public administration adalah FW Taylor,

Henry Fayol, Woodrow Wilson. Paradigma *old public administration* disebut juga dengan istilah administrasi publik klasik yang menerapkan prinsip-prinsip dan fungsi-fungsi administrasi. Fokus utama pada *old public administration* adalah mengutamakan efisiensi, efektivitas dan produktivitas yang berorientasi pada pekerjaan (*job centered*).

#### 7. Paradigma New Public Administration (NPA)

*Paradigma new public administration* memiliki perbedaan dengan *old public administration*. Apabila *old public administration* berorientasi kepada *job centered* maka *new public administration* mulai menggagasi perlunya *people centered*. Paradigma *new public administration* muncul sejak tahun 1960-1970. Paradigma ini selain mengutamakan efisiensi dan efektivitas juga menerapkan keadilan sosial dan menghargai harkat dan martabat manusia sebagai pelaksana administrasi publik. Oleh karena itu pendekatan pada *new public administration* adalah sosiologis dan psikologis.

#### 8. Paradigma New Public Management (NPM)

New public management adalah paradigma administrasi publik yang muncul sejak Osborne dan Gaebler (1992) mencetuskan perlunya *entrepreneurial governance* atau *reinventing government* dengan sepuluh prinsip yang harus dilaksanakan dalam administrasi publik. Dasar dari munculnya *reinventing government* adalah disebabkan banyaknya inefisiensi dalam administrasi publik, sehingga diperlukan 10 prinsip-prinsip yang harus



dijalankan pemerintahan agar efisiensi tercapai.

Kesepuluh prinsip-prinsip entrepreneurial menurut Osborne dan Gaebrel (1996) tersebut adalah:

a. *Catalytic Governance (Steering rather than rowing)*, yaitu prinsip pertama ini pemerintah sebagai katalisator, fasilitator, dan berfungsi sebagai pengendali dari administrasi publik dengan membuat kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang harus dijadikan pedoman.

b. *Community Owned Government (Empowering rather than serving)*, yaitu pada *community owned government* ada beberapa peran administrasi publik yaitu (a) memberikan kekuasaan kepada masyarakat agar lebih banyak berperan dalam administrasi publik, (b) pemerintah membantu masyarakat dalam menyelesaikan masalah masyarakat, dan (c) pemerintah melaksanakan prinsip-prinsip demokrasi partisipatoris.

c. *Competitive Government (Injecting competition into service delivery)*, yaitu pada fase ini pemerintah menciptakan persaingan yang sehat antar-unsur atau elemen administrasi publik agar semua elemen administrasi publik termotivasi dalam melakukan inovasi yang sehat. Upaya yang dilakukan administrasi publik dalam menciptakan *competitive government* antara lain dengan menerapkan *reward and punishment*, sehingga semua elemen administrasi publik berlomba untuk

menciptakan inovasi dan berdaya saing tinggi.

*d. Mission Driven Government (Transforming rule driven organization)*, yaitu pemerintah fokus pada misi yaitu suatu yang harus dilakukan untuk mencapai visi. Administrasi yang digerakkan oleh misi akan lebih efisien, efektif, dan inovatif, serta lebih fleksibel, memiliki moril yang lebih tinggi dibandingkan dengan administrasi publik yang digerakkan oleh regulasi.

*e. Result Oriented Government (Funding outcomes not input)*, yaitu pemerintah yang berorientasi pada hasil. Dalam hal ini orientasi pada hasil (*output*) lebih penting daripada *input* (masukan). Hasil atau *output* adalah lebih diutamakan daripada masukan (*input*). Istilah ini dalam ilmu manajemen dikenal dengan *management by objective*. Pemerintah yang berorientasi pada hasil akan selalu melakukan pengukuran kinerja. Jika hasil kinerja tidak atau kurang mendukung pencapaian tujuan, maka akan dievaluasi dan direvisi.

*f. Customer Driven Government (Meeting the need of the customer not bureuecracy)*, yaitu pemerintahan yang digerakkan oleh pelanggan. Dalam hal ini kepuasan pelanggan lebih diutamakan yaitu memenuhi kebutuhan atau keinginan pelanggan bukan birokrasi. Fokus pada pelanggan adalah ciri *customer griven governemt*. Pelanggan administrasi publik adalah masyarakat. Oleh karena itu, mengutamakan kebutuhan atau keinginan masyarakat harus menjadi acuan administrasi publik.

g. *Enterprising Government (Earning rather than spending)*, yaitu pemerintahan wirausaha. Beberapa usaha untuk mencapai *enterprising government* antara lain dengan mengoptimalkan penerimaan daripada pembelanjaan, mengukur kemampuan berdasarkan perolehan, dan memasukkan motif laba untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

h. *Anticipatory Government (Prevention rather than cure)*, yaitu pemerintah yang antisipatif adalah pemerintah yang selalu melihat ke depan (*looking forwards*) khususnya tentang masa depan administrasi publik. Ada beberapa hal yang harus dilakukan administrasi publik yang melaksanakan prinsip *anticipatory government* yaitu melakukan analisis lingkungan internal dan eksternal, meredefinisi faktor kunci keberhasilan, penciptaan visi organisasi, hingga melakukan pengukuran dan evaluasi kinerja.

i. *Decentralized Government (From Hierarchy to participation and teamwork)*, yaitu pemerintahan yang didesentralisasikan adalah pemerintahan yang memberikan pelimpahan wewenang hingga yang paling bawah (dasar) seperti desa atau kelurahan. Dengan adanya desentralisasi pemerintahan, maka akan membuat pemerintahan yang paling bawah lebih luwes, inovatif, kreatif, memiliki komitmen serta lebih bertanggung jawab dalam menjalankan pemerintahannya bila dibandingkan dengan pemerintah yang sentralistik.

*j. Market Oriented Government (Leveraging change through the market)* yaitu pemerintahan yang digerakkan oleh pasar. Pelaksanaan administrasi publik mengikuti kebutuhan pasar. Oleh karena itu administrasi publik selalu melakukan penelitian dan evaluasi tentang kebutuhan pasar, agar produk dan jasa yang dihasilkan sesuai dengan kebutuhan pasar.

*k. Paradigma New Public Service (NPS)*

Munculnya *new public service* adalah kritik terhadap *new public management* karena tidak menjalankan prinsip yang berkualitas kepada masyarakat dan pelanggan. Kritik yang disampaikan Kamensky (1996) terhadap *new public management* yaitu beberapa birokrat cenderung berkompetisi untuk memperjuangkan kepentingan dirinya daripada kepentingan umum, dan berkolaborasi untuk mencapainya. Dengan demikian, *new public service* (NPS) mengutamakan pelayanan kepada masyarakat yang berkualitas.



## Bab III

# Birokrasi dan Administrasi Publik

Administrasi publik (*public administration*) sebenarnya sudah ada sejak dahulu kala. Ia akan timbul dalam masyarakat yang terorganisasi. Dalam catatan sejarah peradaban manusia, di Asia Selatan termasuk Indonesia, Cina, dan di Mesir kuno dahulu sudah didapatkan suatu sistem penataan pemerintahan. Sistem penataan tersebut pada saat sekarang dikenal dengan sebutan administrasi publik/negara (Thoha, 1984).

Administrasi dan birokrasi hampir seumur dan setua umur pemerintahan. Akan tetapi, kedua istilah itu merupakan bagian yang signifikan dan acap kali dikaitkan dengan aparatur pemerintah di hampir seluruh negara di dunia ini. Selama ini istilah tersebut tidak menarik perhatian dalam aspek pemerintahan, barangkali karena informasi mengenai aspek pemerintahan di bidang administrasi dan aparatur pemerintahan ini tidak semenarik aspek lainnya. Piters (1978) menyampaikan aspek lainnya adalah aspek glamour dalam sistem politik adalah pemilihan, partai politik, legislatif, peradilan telah banyak menarik perhatian untuk dibicarakan dan dianalisis secara ekstensif. Bagian-bagian pemerintah ini banyak menyediakan data dan informasi yang siap dipakainya oleh para peneliti dan analis. Administrasi sebagai bagian yang lainnya dari pemerintahan jauh dari aspek

glamour, dan selama ini bagi hampir sebagian besar masyarakat Barat dipertimbangkan sebagai aspek nonpolitik dan tidak siap memberikan kuantifikasi yang memadai bagi analisis yang berdimensi teori (Henry, 1975).

Semua masyarakat manusia baik yang sederhana maupun yang kompleks senantiasa membutuhkan usaha administrasi ini. Dalam masyarakat yang sederhana tentunya bentuk dan volume administrasinya tidaklah serumit dari masyarakat yang sudah sedemikian kompleks. Hal yang dapat menyatukan kesamaan di antara keduanya baik masyarakat yang sederhana maupun yang kompleks ialah adanya usaha bersama. Usaha ini tidak mungkin dikerjakan sendiri-sendiri, karena tidak memberikan jaminan dan keyakinan akan memperoleh sesuatu yang diinginkan bersama. Di sinilah administrasi dalam masyarakat itu timbul. Jika suatu masyarakat tersebut telah begitu kompleks dan besar mencakup dan menembus batasan wilayah suatu negara, maka administrasi publik (negara) tidak lagi bisa dihindari.

Administrasi publik atau yang juga disebut administrasi pemerintahan dan kadang disebut birokrasi pemerintah yang saat ini dikenal sebagai produk masyarakat feodal yang tumbuh di negara-negara Eropa. Negara-negara di daratan Eropa semuanya dikuasai kaum feodal, bangsawan, dan kaum ningrat kerajaan yang berusaha untuk mengokohkan sistem pemerintahannya. Dengan semakin pesat tumbuh dan berkembangnya masyarakat, maka sentralisasi kekuasaan dan pertanggungjawaban dalam pemerintahan monarki menimbulkan suatu

kebutuhan untuk mendapatkan korps administrator yang cakap, penuh dedikasi, stabil, dan memiliki integritas. Korps administrator ini pada gilirannya akan menjadi tenaga birokrasi pemerintahan. Kebutuhan akan suatu sistem mulai dirasakan, yakni suatu sistem untuk menata sentralisasi kekuasaan dan pertanggungjawaban pemerintahan. Salah satu perwujudan kebutuhan suatu sistem penataan kekuasaan pemerintahan yang sentralistis dan sistematis di Prusia dan Austria dikenal sistem kameralisme (*cameralism*). Sistem ini dapat dikatakan sebagai awal mulanya administrasi negara. Kameralisme dirancang untuk mencapai efisiensi manajemen yang tersentralisasikan dan paternalistik yang ditandai dengan corak perekonomian yang merkantilistik. Gejala diperlukannya suatu sistem penataan administrasi pemerintahan seperti di Prusia dan Austria tersebut, kemudian diperkuat di Prancis pada akhir abad ke-18 dengan usaha-usaha untuk mengembangkan teknologi (*engineering*).

Pandangan legislasi dari sistem negara dan birokrasi terdapat pada hampir sebagian besar negara-negara Eropa barat, dan dalam kadar derajatnya yang lebih kecil terdapat pula di negara-negara Eropa tersebut. Inggris Raya dan Amerika Serikat mengembangkan sistem administrasi negaranya yang sangat berbeda satu sama lain dengan sistem yang berlaku di daratan Eropa. Kedua negara ini tidak mau mengadopsi pandangan mistik Eropa mengenai negara dan meninggalkan tradisi kodifikasi tata hukumnya.

Inggris telah lama memercayakan tanggung jawab



administrasi pemerintahannya pada cara perwakilan dari para bangsawan orang-orang yang berpendidikan tinggi. Hingga akhir abad ke-18 dan awal abad ke-19 sebagian besar kaum bangsawan berasal dari tuan tanah pedesaan (*rural-estate*). Baru pada waktu diadakan perombakan pegawai-pegawai pemerintah di awal abad ke-19 maka kemudian hampir sebagian besar administrator di Inggris berasal dari kaum pedagang (*mercantile*) dan kelas-kelas usahawan di kota-kota. Selanjutnya pada akhir abad ke-19, mereka telah memulai menerapkan proses seleksi yang berlandaskan pada ujian yang bersifat kompetitif yang keras dari lulusan-lulusan universitas, terutama dari Oxford dan Cambridge.

Kedudukan administrasi publik dalam pemerintahan tidak hanya terpaku pada aturan legalitas yang kaku saja, akan tetapi berorientasi dinamis untuk melaksanakan aturan legal tersebut. Sebagian besar persoalan administrasi publik bersumber dari persoalan masyarakat. Administrasi publik adalah suatu sistem yang menjawab persoalan-persoalan masyarakat yang dinamis. Oleh karena itu, Geral Caiden (1982) menegaskan bahwa disiplin administrasi publik ini pada hakikatnya merupakan suatu disiplin yang menanggapi masalah-masalah pelaksanaan persoalan masyarakat (*public affairs*) dan manajemen dari usaha-usaha masyarakat (*public business*). Perkembangan masyarakat membawa tuntutan-tuntutan masyarakat pun meningkat. Tuntutan-tuntutan ini membutuhkan jawaban. Jika jawabannya tidak sepadan dengan tuntutannya, maka akan membawa ketidakpuasan masyarakat. Administrasi publik haruslah

mampu menjawab tuntutan masyarakat yang senantiasa berkembang tersebut. Apabila tidak, maka administrasi publik itu ibarat lukisan tanpa merefleksi kenyataan.

### **1. Administrasi Publik Bukan Sekadar Sketsa**

Suatu bagan organisasi departemen pemerintah tidaklah sama dengan departemen pemerintah, bukan pula suatu strategi baru sebagai jawaban otomatis terhadap kegagalan administrasi publik yang diwakili oleh program-program aksi departemen tersebut. Kita sadar dan tahu persis tentang hal seperti ini. Akan tetapi, seperti biasanya manakala kita menghadapi kesulitan yang tersembunyi seringkali kita mencari strategi baru untuk keluar dari masalah itu dengan mengajukan kemungkinan adanya reorganisasi, restrukturisasi, *re-shuffle*, *reengineering*, dan yang sejenis. Dan ketika melakukan reorganisasi maka kita berhenti pada upaya melakukan penataan organisasi dalam wujud kotak-kotak dalam bagan struktur organisasi. Derajat keanehan semakin tinggi kita jumpai dan perubahan tidak banyak kita dapatkan karena administrasi publik diletakkan sebagai lukisan tanpa ekspresi.

Administrasi publik (negara) selama ini selalu diasumsikan sebagai upaya melukis suatu benda bukan menaruh perhatian terhadap bagaimana realita benda tersebut. Sehingga karenanya administrasi publik dianggap kurang memberikan kontribusi terhadap setiap reformasi di bidang pemerintahan. Reformasi dan perubahan yang ditawarkan oleh ilmu administrasi publik sering kali berhenti pada lukisan kotak-kotak saja yang

acapkali berupa serangkaian konsep restrukturisasi, reorganisasi, *reengineering* (Champy, 1995). Upaya seperti ini senantiasa hanya menekankan pada perbaikan struktur fisik dari suatu sistem tanpa melihat berapa jauh kaitan struktur fisik tersebut dengan pemangku kepentingan (*stakeholder*) yang mampu melahirkan pranata logis (Lucas Jr., 1996).

Di Indonesia ilmu administrasi publik merupakan kumpulan sketsa yang dipergunakan untuk membenarkan kebijakan penguasa, dan yang jauh dari harapan rakyat. Kumpulan sketsa itu tidak berkehendak dilaksanakan dalam realita. Penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dalam masa pemerintahan yang lalu karena didukung oleh sistem administrasi yang berbentuk sketsa tersebut. Administrasi pemerintahan sengaja dibuat tidak baik dan kacau, agar penyimpangan itu bisa berjalan dan tidak bisa diketahui dan dikontrol oleh rakyat.

Administrasi publik sangat perhatian terhadap terwujudnya tata pemerintahan yang baik dan amanah. Tata pemerintahan yang baik (*good government*) itu diwujudkan dengan lahirnya tatanan pemerintahan yang demokratis dan diselenggarakan secara baik, bersih, transparan, dan berwibawa. Tata pemerintahan yang demokratis menekankan bahwa lokus dan fokus kekuasaan itu tidak hanya berada di pemerintahan, melainkan beralih terpusat pada tangan rakyat. Penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik terletak seberapa jauh konstelasi antara tiga komponen rakyat, pemerintah, dan pengusaha berjalan secara kohesif,

selaras, kongruen, dan sebanding. Berubahnya sistem keseimbangan antara tiga komponen tersebut bisa melahirkan segala macam penyimpangan termasuk korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) berikut tidak ditegakkannya hukum secara konsekuen.

## **2. Pemerintahan yang Demokratis**

Salah satu wujud tata pemerintahan yang baik (*good governance*) itu terdapatnya citra pemerintahan yang demokratis. Oleh karena itu sebelum sampai ke penjelasan peran ilmu administrasi publik terhadap terwujudnya tata pemerintahan yang baik itu ada baiknya dijelaskan perihal pemerintahan yang demokratis itu.

Bekerja dalam negara yang demokratis (*working in democratic state*) merupakan cita-cita semua orang yang mau hidup di negara yang demokratis. Selama ini kita belum merasakan hal seperti itu. Sekarang pemerintah berkeinginan mengamalkan prinsip-prinsip demokrasi di segala bidang. Prinsip demokrasi yang paling penting ialah meletakkan kekuasaan itu di tangan rakyat, bukan di tangan penguasa. Sementara itu, tidak adanya rasa takut untuk memasuki suatu serikat atau perkumpulan yang sesuai dengan hati nurani dan kebutuhannya. Selaras dengan tidak adanya rasa takut ini, juga dikembangkan adanya kenyataan dihargainya moral perbedaan pendapat (Gutmann dan Thompson, 1996).

Kita seharusnya hidup dalam suatu negara yang demokratis. Dunia pendidikan mengajarkan supaya kita berdemokrasi, para orator politik selalu mendemonstrasi-

kan dengan suara lantang agar berdemokrasi, dan hampir sebagian besar di antara kita sangat bangga dan puas menunggu datangnya iklim berdemokrasi. Walaupun di antara kita sering kali berbeda pendapat tentang praktik demokrasi, dan hampir tidak pernah kita mau mengakui bahwa kita pun sering kali mempraktikkan cara-cara yang tidak demokratis, akan tetapi semua di antara kita akan sepakat dan tidak keberatan untuk menerima kehadiran demokrasi (Thoha, 1999). Semua di antara kita akan sependapat bahwa jantung dari suatu sistem politik dan tata pemerintahan yang demokratis itu terletak pada wujud kontrol terhadap kegiatan pemerintah yang seharusnya dilakukan oleh rakyat. Seorang penulis mengatakan bahwa demokrasi dalam tata pemerintahan itu berwujud *control of government by the governed* (Gruber, 1987).

Pemerintah bisa bertindak demokratis jika peran kontrol yang dilakukan rakyat dijalankan secara maksimal, proporsional, konstitusional, dan bertanggung jawab. Di dalam pemerintahan yang modern dan demokratis, hampir tidak mungkin manajemen birokrasi pemerintahannya bisa dijalankan tanpa kontrol dari rakyat (Thoha, 1999). Di dalam negara yang pemerintahannya dijalankan secara demokratis meletakkan para pejabatnya bisa dikontrol oleh rakyat melalui pemilihan (Dahl, 1982). Jumlah pejabat yang dipilih lebih besar dibandingkan dengan yang diangkat dan ditunjuk (Gruber, 1987). Tata pemerintahan di Indonesia di masa lalu dan sisa-sisanya sampai sekarang masih ada, menunjukkan sebaliknya.

Di dalam masyarakat yang demokratis dan kompleks

hampir tidak memungkinkan kita akan melakukan dan memperoleh kontrol yang sempurna. Akan tetapi, kita bisa menaruh suatu harapan yang minim sekalipun dengan mengetengahkan suatu cara pemilihan (*selection*) yang dilakukan oleh rakyat terhadap pejabat-pejabat dalam birokrasi pemerintah (Thoha, 1999). Pemilihan yang dilakukan oleh rakyat terhadap pejabat-pejabat yang mewakilinya merupakan inti dari pelaksanaan demokrasi dalam suatu negara. Sekaligus mengingatkan kepada para pejabat untuk senantiasa melakukan akuntabilitas kepada rakyat.

Salah satu kekhawatiran (*concerns*) yang tergolong fundamental terhadap pemerintahan yang modern sekarang ini adalah upaya untuk mendorong timbulnya kebiasaan menggunakan kekuasaan (*power*) dan otoritas yang dipegang oleh penguasa pemerintahan untuk kepentingan tercapainya tujuan masyarakat. Kebiasaan ini harus selalu diingatkan kepada penguasa pemerintahan akan wujud akuntabilitas ini. Terselenggaranya kebiasaan perilaku pemerintah untuk melakukan akuntabilitas kepada masyarakat ini merupakan dasar pula dari terselenggaranya pemerintahan dan tata pemerintahan yang demokratis dan baik.

Salah satu wujud dari akuntabilitas itu ialah agar semua produk hukum dan kebijakan yang menyangkut kehidupan rakyat banyak harus diupayakan didasarkan atas undang-undang. Dengan produk hukum yang berupa undang-undang ini rakyat mempunyai akses untuk mengatur dan mengendalikannya. Dan pejabat

administrasi publik secara otomatis mau tidak mau harus melakukan akuntabilitas pada rakyat. Jika lembaga dan sistem administrasi publik kita didasarkan atas prinsip seperti ini, maka tidak ada dalam setiap aspek administrasi publik kita yang tidak bisa dikontrol rakyat. Lembaga pemerintahan yang ada di pusat dan daerah sekarang ini cenderung menjadi bahan sorotan dan perhatian rakyat banyak. Setiap ada upaya presiden untuk menyusun, mengubah, mengganti, dan menggabungkan kelembagaan kabinet presiden selalu mengundang perhatian orang banyak. Susunan kabinet merupakan suatu hal yang diharapkan dan sangat memengaruhi kehidupan perekonomian dan politik bangsa ini. Oleh karena itu, agar rakyat mempunyai dasar untuk bisa berperan maka susunan kabinet presiden harus didasarkan atas undang-undang, bukannya didasarkan atas surat keputusan presiden saja. Dengan didasarkan atas undang-undang ini, maka rakyat melalui wakil-wakil di lembaga legislatif memiliki hak untuk mengontrol. Di dalam negara yang demokratis tidak ada satupun hal yang lepas dari kontrol rakyat.

Indonesia baru adalah Indonesia yang ingin merealisasikan demokrasi yang baik yang bisa dipergunakan sebagai landasan terlaksananya tata pemerintahan yang baik. Selain itu Indonesia baru juga ingin menampilkan peranan rakyat yang lebih dinamis dalam percaturan politik nasional maupun lokal. Penampilan peran rakyat ini tidak bisa dipisahkan dari kehadiran partai politik. Adapun partai politik melalui pemilihan umum membentuk lembaga perwakilan yang

bisa dipergunakan untuk mengawasi pelaksanaan pemerintahan di bawah kepemimpinan presiden. Dengan demikian, jelas pula bahwa susunan lembaga pemerintahan (*executive branch*) tidak bisa dibiarkan tanpa pengawasan dari rakyat yang berada di lembaga perwakilan (*legislative branch*).

Pemerintahan yang demokratis merupakan landasan terciptanya tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Pemerintahan yang demokratis menjalankan tata pemerintahannya secara terbuka terhadap kritik dan kontrol dari rakyatnya. Moral *disagreement* dijunjung tinggi tanpa dilandasi rasa dendam dan dilaksanakan secara terbuka. Demikian pula sebaliknya, rakyat terbuka dan terbiasa menerima perbedaan dan memberikan kritik keterbukaan berarti minat dan tindakan dari pemerintah untuk saling kontrol dan bertanggung jawab. Transparansi ini tidak hanya diperlukan bagi pemerintah saja, akan tetapi juga bagi masyarakat sendiri. Transparansi di antara masyarakat merupakan adanya sarana akses yang sama bagi seluruh masyarakat untuk melakukan kontrol terhadap pemerintah. Dalam hal ini ada perlakuan yang adil bagi semua golongan, kelompok, dan partai politik yang ada dalam masyarakat.

Proses menciptakan tata pemerintahan yang demokratis tersebut adalah tidak mungkin bisa tercapai tanpa peran ilmu administrasi negara dan ilmu politik. Karena kedua ilmu itu memberikan ruang gerak yang besar terhadap elemen-elemen yang tumbuh dalam pemerintahan yang demokratis. Sebagaimana yang dirumuskan di atas bahwa ilmu administrasi publik



merupakan suatu kajian yang sistematis dan tidak hanya sekedar lukisan abstrak akan tetapi memuat perencanaan realitas dari segala upaya dalam menata pemerintahan menjadi pemerintahan yang baik (*good governance*). Ilmu administrasi publik berkepentingan untuk menciptakan tata pemerintahan yang demokratis mulai dari upaya merancang dan menata perumusan kebijakan, proses pelaksanaan dan evaluasi kebijakan tersebut.

## Bab IV

# Reformasi Administrasi Publik

Sejak 1980 berbagai negara maju maupun sedang berkembang telah menjalankan reformasi administrasi publik secara konsisten dan radikal. Reformasi tersebut telah mengubah secara mendasar konsep dan praktik administrasi. Dibanding dengan model administrasi modern yang berkembang pertama kali pada abad ke-19, reformasi administrasi yang dilakukan lebih dari dua puluh tahun belakangan ini telah membawa perubahan yang bersifat revolusioner. Jika pada awalnya administrasi dianggap sebagai sarana penerapan kekuasaan negara yang bersifat monopolistik, tertutup dan otoriter kini telah bergeser menjadi administrasi yang kolaboratif dan lebih menekankan pada mutu pelayanan kepada masyarakat. Perubahan yang sangat radikal dengan sendirinya telah menggugat asumsi dasar dalam konsep dan praktik administrasi publik. Untuk memahami reformasi administrasi, berikut akan disajikan konsep reformasi administrasi, alasan, elemen-elemen utamanya, dan penerapannya.

### 1. Konsep Reformasi Administrasi Publik

Konsep reformasi administrasi (*administrative reform*) harus dibedakan dengan konsep perubahan administrasi (*administrative change*). Konsep perubahan administrasi,

merupakan proses penyesuaian diri secara harmonis sebagai respons atas kondisi internal maupun eksternal yang berfluktuasi. Sebaliknya, reformasi administrasi merupakan proses politik untuk mengubah struktur dan fungsi-fungsi administrasi dan melawan kemandekan (Mutahaba, 1989:25). Perbedaan antara kedua konsep tersebut dapat dirumuskan secara garis besar sebagai berikut:

<b>Administrative Reform</b>	<b>Administrative Change</b>
Direkayasa dengan tujuan dan maksud tertentu	Bersifat menyesuaikan diri secara otomatis dengan kondisi
Dapat dihindari, cenderung bersifat episodic menurut kepentingan politik pada suatu saat tertentu, khusus, dapat diidentifikasi dengan jelas	Bersifat terus-menerus, universal, tidak dapat dirasakan dan diidentifikasi dengan jelas
Prosesnya ditandai dengan resistensi dan konflik	Menekankan pada consensus dan harmoni
Lahir dari suatu krisis ancaman terhadap nilai-nilai yang dijunjung tinggi suatu waktu tertentu, dan daya hidup suatu masyarakat	Disebabkan oleh banyak faktor, normal dan tidak bisa dihindarkan

Reformasi administrasi publik sangat berkaitan dengan konsep administrasi yang sehat (*administrative health*). Menurut Caiden, administrasi dianggap sehat jika ia mampu memenuhi tuntutan para *stakeholder* (politisi, masyarakat dan para pegawai di dalamnya). Jika kinerjanya terus menurun dari harapan para *stakeholder* maka suatu 'usaha penyehatan' berupa kebijakan reformasi akan dilakukan.

Jacques Chevalier (1994) memandang bahwa 'administrasi yang sakit' disebabkan oleh penyakit yang ditimbulkan oleh model organisasi birokrasi yang menjadi dasar arsitektur dan cara kerja sistem administrasi. Penyakit ini secara umum dibahas dalam konsep mengenai *bureaucratie pathologie*. Berdasarkan pandangan ini maka inti dari reformasi administrasi menurut Montgomery adalah "*proses politik yang dilakukan untuk menyesuaikan hubungan antara birokrasi dan komponen-komponen lain dalam masyarakat, atau untuk memperbaiki kinerja birokrasi itu sendiri. Tujuan dan alasan dalam reformasi tersebut bergantung pada keadaan politik yang ada.*"

Mengapa penyehatan atau rasionalisasi birokrasi merupakan inti dari reformasi administrasi. Sebagaimana dipaparkan Max Weber (1968), model organisasi birokrasi merupakan model ideal bagi negara dalam menjalankan kekuasaannya. Dalam praktik pemerintah birokrasi memegang peran sentral tidak saja pelaksanaan kebijakan negara, namun juga dalam perumusannya. Kata birokrasi sendiri berasal dari *bureau* yang artinya "kantor di mana urusan-urusan pemerintah dilaksanakan."

Menurut Weber ciri-ciri utama birokrasi menurut (Max Weber, 1968) adalah sebagai berikut:

- a. Fungsi-fungsi organisasi pemerintahan yang berlangsung terus menerus dan stabil yang didasarkan pada ketentuan peraturan yang berlaku.
- b. Pembagian pekerjaan berdasarkan bidang-bidang kompetensi yang terspesialisasi.
- c. Fungsi-fungsi organisasi yang ditata berdasarkan prinsip hierarki. Ini menggambarkan sistem yang dominasi dan subordinasi tertata sedemikian rupa sehingga setiap unit kerja berada di bawah kontrol seorang atasan.
- d. Adanya peraturan baik bersifat yuridis maupun teknis yang menentukan pola sikap dan pekerjaan. Untuk alasan ini maka pelatihan khusus dan terstandarisasi diperlukan untuk menentukan kelayakan seorang staf dalam menduduki jabatan tertentu.
- e. Pemisahan antara staf administratif dan sarana prasarana yang digunakan untuk menjalankan tugasnya.
- f. Tindakan, keputusan, dan peraturan administratif dilakukan secara tertulis.
- g. Pemberian imbalan menurut jabatan dan hierarki.

Di negara-negara maju maupun berkembang peran birokrasi mengalami perkembangan pesat karena tuntutan ekonomi dan politik. Dikatakan demikian oleh karena sejatinya birokrasi adalah pilar utama dan sekaligus barometer bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Oleh karena itu, reformasi

birokrasi menjadi sangat penting untuk terus dilakukan secara berencana dan berkesinambungan.

## 2. Perkembangan Birokrasi di Negara Maju

Munculnya model negara kesejahteraan (*welfare state*) di negara Amerika Utara dan Eropa Barat serta peran pemerintah mengalami perkembangan pesat sejak Perang Dunia I dan II. Konsep liberal mengenai negara sebagai wasit yang netral berubah karena krisis ekonomi yang melumpuhkan masyarakat. Negara dituntut untuk bersifat lebih aktif dalam kehidupan ekonomi dan perlindungan masyarakat. Di samping itu, *image* negara juga telah berubah menjadi sebuah organisasi yang diberi kekuasaan dan sumber daya yang sangat besar untuk menjalankan misi memenuhi kebutuhan individu dan kelompok dalam masyarakat. Konsep *welfare state* dengan demikian diartikan sebagai strategi intervensi dan *image* simbolik. Faktor-faktor yang mendorong pertumbuhan peran pemerintah di dalam negara *welfare* sebagai berikut:

a. Perannya sebagai *akselerator ekonomi*. Menurut konsep liberal yang tercetus pada abad ke-19, peran negara harus dibatasi semaksimal mungkin dalam kehidupan ekonomi agar tidak mengganggu dinamika bisnis yang diatur sendiri oleh hukum-hukum ekonomi. Namun, dengan peperangan yang menghancurkan secara total sendi-sendi ekonomi sektor privat, negara dipaksa harus memainkan peran yang besar dalam pemulihan ekonomi kapitalisme.

b. Perannya sebagai *akselerator politik*. Sebagai akselerator politik, Negara dituntut untuk memainkan peran yang lebih besar dalam kehidupan sosial-ekonomi untuk meredam efek negatif dari praktik kapitalisme sebagaimana yang terjadi pada abad ke-19. Tekanan atas peran negara seperti ini datang dari ideologi dan gerakan politik sosialisme. Gerakan ini berawal dari organisasi sindikat pekerja pada abad ke-19 yang setelah Perang Dunia (PD) I kemudian berkembang menjadi partai politik. Periode antar PD I dan PD II adalah partai-partai ini mulai mendominasi parlemen. Di Inggris partai buruh yang berideologi sosialis bahkan berhasil mengalahkan partai liberal.

c. Peran akselerator ideologi. Bahwa negara *welfare* menggambarkan suatu restrukturisasi sistem representasi politik. Negara tidak lagi hanya dianggap sebagai agen pengguna sarana pemaksaan yang sah (*violence legitime*) yang bertugas memelihara keseimbangan fungsi-fungsi ekonomi dan politik. Peran negara berubah dari konsepsi Hegel mengenai *vaterstaat* di mana negara merupakan perwujudan sosok kebabakan yang selalu memaksakan hendaknya, menjadi *mutterstaat*, penuh perhatian dan murah hati (Jacques Chevalier, 1997).

### **3. Perkembangan Sektor Publik di dalam Negara Sedang Berkembang**

Di negara-negara berkembang, kebutuhan akan pembangunan dan pemerintahan yang stabil menuntut peran pemerintah yang dominan. Di negara Asia dan

Amerika Latin, kedua kebutuhan tersebut telah memunculkan sistem pemerintahan birokratik (BO) (*authoritarianism bureacratique*). Dalam sistem seperti ini pemerintah yang dipimpin oleh militer berkoalisi dengan teknokrat sipil dan kapitalis asing yang menempatkan prioritas utama dalam pembangunan ekonomi dan melakukan penindasan terhadap partisipasi politik untuk menciptakan suasana kondusif bagi pembangunan tersebut. Model BO tersebut memacu birokratisasi tidak saja dalam kehidupan sosial ekonomi, namun juga politik. Dalam bidang yang disebut terakhir pemerintah biasanya menciptakan partai tunggal pemerintah yang menampung berbagai kekuatan yang ada dalam masyarakat.

#### **4. Perubahan Lingkungan dan Kritik Terhadap Model Organisasi Birokrasi**

Perubahan yang terjadi di lingkungan memaksa pendefinisian kembali atas peran pemerintah di Negara-negara maju faktor-faktor yang mendorong perubahan tersebut dapat dibedakan sebagai berikut:

a. *Faktor Ekonomi*. Di Negara maju, krisis ekonomi di pertengahan tahun 1970-an awal tahun 1980 menggugat konsepsi negara *welfare* yang selama ini selalu mampu merespons seluruh masalah sosial-ekonomi dan politik yang dihadapi masyarakat. Namun, dengan krisis yang memukul industri barat menyebabkan terjadi pengangguran besar-besaran. Hal ini menjadi beban yang sangat berat bagi jaminan sosial yang diberikan



pemerintah. Sedangkan di saat yang sama, pemerintah tidak dapat lagi menaikkan pajak terutama dari industri untuk memasok anggaran pemerintah.

*b. Faktor Globalisasi.* Kemajuan ekonomi barat menuntut keterbukaan bidang perdagangan terhadap negara-negara barat lain. Hal ini telah menggugat konsep negara *welfare* yang pada dasarnya mengandalkan bentuk ekonomi tertutup agar lebih memudahkan dalam mengontrol variable-variabel yang ada di lingkungan organisasi. Sejak tahun 1960-an sebagai perjanjian multilateral dibuat untuk mengurangi proteksi dan hambatan perdagangan antarnegara lainnya. Hal ini menuntut perusahaan untuk meningkatkan daya saingnya dan tidak lagi dapat menggantungkan keberadaannya kepada negara. Di sisi lain negara dipaksa untuk mengubah perannya dari proteksionis dan intervensionis menjadi peran fasilitator dan dinamisator yang dapat memacu daya saing perusahaan nasional. Globalisasi ini semakin meningkat dengan kemajuan teknologi transportasi, informatika, dan telekomunikasi. Pada 1990, runtuhnya blok komunis menandai percepatan globalisasi di mana dunia tidak lagi dibagi menjadi dunia komunis dan demokrasi, namun juga perhatian masyarakat internasional mulai mengalihkan dari isu keamanan kepada ekonomi global.

*c. Faktor Sosial.* Berkaitan dengan faktor ekonomi, ditengah masyarakat mulai muncul reaksi untuk menentang berbagai pungutan pajak yang dilakukan

pemerintah. Padahal dalam konsep *welfare state* pajak merupakan sarana untuk menjamin kemakmuran bersama dan keadilan sosial. Di AS misalnya tahun 1978 muncul pergerakan yang disebut "pemberontakan pembayar pajak". Disebabkan menurunnya tingkat penghasilan, masyarakat menuntut penghapusan atau pengurangan berbagai pajak yang diterapkan pemerintah. Gerakan ini kemudian semakin kuat ketika partai yang muncul di akhir tahun 1970 (di Inggris dengan partai konservatif pimpinan Margaret Thatcher) dan atau awal 1980 (di AS misalnya ditandai dengan terpilihnya Ronald Reagan) memasukkan pengurangan pajak sebagai salah satu agenda politik mereka.

*d. Faktor politik.* Merosotnya kemakmuran di Negara-negara maju mendorong perhatian masyarakat untuk menuding kinerja pemerintah yang dianggap tidak efisien, monopolistic, hegemonistik, dan tidak lagi peka terhadap tuntutan masyarakat. Kritik-kritik ini kemudian didukung dengan gerakan politik yang menggugat konsep Negara *welfare*. Kelompok ideology *New Right* misalnya menuntut pengurangan peran Negara dalam pengaturan bidang sosial dan ekonomi serta mendorong peran pasar yang lebih besar. Mekanisme pasar tidak saja akan memperbaiki tingkat efisiensi penggunaan sumber daya ekonomi, namun juga akan merevitalisasi kehidupan demokrasi dengan memberikan kebebasan individu.

Faktor-faktor tersebut di atas jugaberlaku di negara berkembang dengan beberapa konteks tersendiri. Di

Indonesia misalnya tekanan krisis ekonomi tahun 1980 telah memaksa pemerintah untuk melakukan berbagai kebijakan deregulasi untuk memberikan kelonggaran pada dunia usaha. Pengurangan penghasilan minyak bumi memaksa pemerintah untuk merangsang sektor industry nonmigas. Hal ini berarti menuntut partisipasi yang lebih besar dari dunia usaha dan masyarakat untuk menghasilkan barang-barang nonmigas. Namun, karena monopoli politik yang tidak berubah dengan adanya perubahan di lingkungan ekonomi, peran negara pun tidak banyak berubah. Proteksi pemerintah tetap tinggi karena kepentingan politik para elite politik bisnis. Kolusi untuk memperoleh proteksi dan hak monopoli banyak dilakukan oleh pejabat sipil dan militer dengan para pengusaha. Krisis tahun 1990 kembali memaksa pemerintah Orde Baru untuk mencanangkan keterbukaan. Namun, ini pun segera pupus karena ketakutan rezim yang berkuasa terhadap ancaman bagi kekuasaan monopolistiknya.

Baru setelah gerakan reformasi muncul tahun 1997 tuntutan perubahan menjadi agenda aktual pemerintah. Agenda perubahan yang berkisar pada *good governance* meliputi tuntutan adanya pemerintah yang tidak saja bebas dari penyakit politik yang menjangkitnya pada masa rezim Orde Baru yaitu bersih dari kolusi, korupsi, dan nepotisme, namun juga lebih efisien dan tanggap terhadap tuntutan masyarakat sebagai wujud dari tuntutan atas keadilan dan demokratisasi.

Berangkat dari studi Weber ini, berbagai studi organisasi birokrasi mencoba melihat efek negatif yang

dapat ditimbulkan oleh model ideal birokrasi. Dari studi yang dilakukan dapat dibedakan menjadi dua pendekatan: organisasi dan ekonomi politik. Dalam pendekatan pertama fokus perhatian diarahkan pada akibat yang ditimbulkan oleh karakter structural birokrasi terhadap perilaku individu dan kelompok dalam organisasi. Sedangkan ekonomi politik hakikatnya suatu analisis terhadap proses-proses politik yang berkaitan dengan bidang ekonomi. Berikut adalah beberapa kritik utama yang diajukan oleh beberapa studi sosiologi dan organisasi:

## 1. Kritik Pendekatan Organisasi

### a. Disfungsi birokrasi

*Perilaku ritualis.* Dalam disiplin sosiologi, R. Merton mengawali studi kritis terhadap organisasi birokrasi. Ia melihat bahwa struktur yang kaku (*rigid*) dan loyalitas yang tinggi terhadap kelompoknya karena ikatan *esprit de corps* menyebabkan munculnya perilaku ritualis. Tekanan terhadap birokrat agar ia bertindak sesuai dengan kewajiban yang ada (terhadap peraturan organisasi dan *esprit de corps*) merupakan sarana untuk mendapatkan kepastian atas tindakan yang akan dilakukannya. Namun, hal ini sering kali bersifat berlebihan sehingga menimbulkan perilaku ritualis di mana kepatuhan terhadap aturan yang semula merupakan sarana (untuk menjaga legalitas keputusan dan tertib organisasi) menjadi tujuan itu sendiri.

*Lingkaran setan birokrasi (vicious circle).* Michel Crozier (1985), sosiolog organisasi Prancis mengemukakan

teorinya bahwa rigiditas dan rutinisme dalam birokrasi menyebabkan sikap otoritas dan kecenderungan sentralisasi yang selanjutnya hal ini akan mendorong rigiditas dan rutinisme, demikian seterusnya, dapat dicermati gambar berikut.

*b. Pertumbuhan birokrasi dan masalah rigiditas.*

Menurut Willian H. Starbuck (1965), pertumbuhan organisasi merupakan proses yang diperlukan untuk menjaga keberlangsungan hidupnya. Jika suatu organisasi tumbuh menjadi besar maka ia akan mencapai tingkat *scala of economies* melalui peningkatan spesialisasi dalam organisasi. Organisasi yang besar akan lebih stabil dan mampu bertahan dalam menghadapi ketidakpastian dalam lingkungan. Namun bagi birokrasi, pertumbuhan organisasi sering kali diikuti oleh meningkatnya rigiditas yang menyebabkan inefisiensi. Victor Thompson (1964) mengemukakan bahwa rigiditas birokrasi yang menyertai pertumbuhan organisasinya disebabkan oleh kebutuhan kontrol yang meningkat sering dengan tingkat spesialisasi yang berkembang juga.

Antony Downs (1968) melihat bahwa meningkatnya kebutuhan akan kontrol menyebabkan munculnya sindrom osifikasi/pengerasan (*ossification syndrome*). Sindrom ini dapat terwujud dalam tiga cara. *Pertama*, ketidakmampuan organisasi birokrasi mengadaptasikan diri terhadap perubahan dalam lingkungan. *Kedua*, kelambanan disebabkan seluruh tindakan dari unit-unit spesialisasi akan selalu membutuhkan otorisasi dari pengambil keputusan tingkat atas dalam hierarki

organisasi. *Ketiga* adalah pemborosan, yang terakhir ini disebabkan bahwa pada dasarnya para birokrat didorong oleh motif untuk memperbesar keuntungan pribadi baik materiel maupun nonmateriel. Keuntungan ini datang dari berbagai peraturan atau kewenangan dalam birokrasi. Sering kali, peraturan atau kewenangan tersebut masih dipelihara meskipun masalah atau objek yang diatur sudah tidak ada lagi atau sudah sangat berkurang signifikasinya.

## 2. Kritik Birokrasi dalam Pendekatan Ekonomi Politik

### a. Teori kegagalan pemerintah (*government/non-market failure*)

Dalam teori ekonomi, pasar dianggap tidak mampu dalam memecahkan masalah yang berkaitan dengan pencegahan praktik monopolistik, pemerataan kekayaan, pengurangan *bad goods* dan mendorong *merit goods*. Karena kelemahan pasar ini apa yang disebut sebagai *market failure* maka dibutuhkan pengaturan pemerintah. Untuk itu dibentuk misalnya birokrasi dinas sosial, birokrasi kepolisian, dan birokrasi jaminan sosial. Pengaturan pemerintah ini menimbulkan praktik “kegagalan pemerintah” karena beberapa alasan.

*Pertama*, kesulitan dalam pengukuran *output*. Kinerja dari pemerintah sulit untuk diukur secara kuantitatif maupun secara kualitatif. Misalnya keberhasilan kinerja kepolisian dalam menekan angka kriminal tidak bisa diukur dengan jumlah penjahat yang ditangkap.

*Kedua*, proses produksi barang atau jasa lembaga pemerintah dengan alasan untuk melindungi kepentingan

umum pada umumnya bersifat monopolistik. Namun, karena tidak ada persaingan maka kualitas dari produksi jasa atau barang yang dihasilkan pemerintah sering kali tidak peduli atas masalah kualitas.

*Ketiga*, lembaga pemerintah bersifat *immortal*, tidak dapat mati. Produksi barang atau jasa yang dilakukan pemerintah tidak pernah berpikir masalah untung dan rugi karena sumber pendanaan utamanya bukan didapat dari hasil penjualan, namun berasal dari pajak.

*Keempat*, karena dibiayai oleh pajak maka pengaturan pemerintah tidak menggunakan mekanisme harga yang menjadi sarana untuk mengomunikasikan antara biaya produksi dan kemampuan membeli (konsumsi). Karena itu, pengaturan pemerintah pada umumnya menimbulkan pemborosan apa yang disebut inefisiensi artinya ketidakmampuan untuk mengurangi tingkat biaya produksi atau memaksimalkan produktivitas. Inefisiensi ini semakin tinggi karena tidak adanya tekanan persaingan dan sifat *immortal* (abadi) dari lembaga pemerintah.

*Kelima*, karena sulitnya pengukuran kinerja dan sifat yang *immortal* atau tidak mengenal bangkrut, para individu yang bekerja dalam lembaga pemerintah sering kali menciptakan ilusi "kebutuhan publik" yang sebenarnya ditujukan untuk memperbesar keuntungan materiel ataupun nonmateriel mereka.

#### b. Kepentingan birokrat dan inefisiensi publik

Menurut Gordon Tullock birokrat punya sifat egois sebagaimana para pengusaha. Bedanya, bagi pengusaha

untuk meningkatkan pendapatan mereka dipaksa mencari laba sebanyak mungkin dari usaha mereka. Sebaliknya bagi birokrat pendapatan ini tidak berkaitan dengan bisnis cari laba, tetapi dengan meningkatnya ukuran organisasinya.

*"Secara umum, pegawai negeri melihat kesempatan kenaikan jabatan, kekuasaan, pengaruh, prestise dan tambahan sumber pendapatan akan meningkat jika (urusan) kantornya bertambah besar. Jika birokrasi secara keseluruhan berkembang maka semua birokrat yang ada di dalamnya akan mendapatkan keuntungan (. .)"* (Gordon Tullock, 1978: 36)

Dengan menggunakan kekuasaan organisasinya terutama berkaitan dengan monopoli informasi, para birokrat dapat memaksakan kepentingannya untuk memperbesar urusan dan ukuran organisasinya. Sebagai konsekuensinya organisasi birokrasi berkembang menjadi besar tidak disebabkan oleh kebutuhan riil dari masyarakat yang dilayaninya ataupun kepentingan pemerintah yang berkuasa, namun oleh kepentingan pribadi para birokrat.

Sejalan Tullock, William Niskanen (dalam Basuki, 2014) berpendapat bahwa para birokrat punya orientasi yang disebutnya sebagai *maximand (budget-maximation)*. Dengan monopoli informasi yang dimilikinya birokrat dapat dengan leluasa mendorong peningkatan *budget* kantornya dengan cara menawarkan kebutuhan baru, atau paling tidak mempertahankan jumlah yang ada. Menurut Niskanen orientasi seperti ini tidak akan menimbulkan *over supllly* dalam produksi pelayanan



umum. Pada gilirannya hal ini akan menciptakan pemborosan sosial (*social waste*) disebabkan alokasi sumber daya ekonomi tidak sesuai dengan harapan atau kebutuhan masyarakat.

Pemborosan ini disebabkan oleh dua jenis inefisiensi. *Pertama*, adalah inefisiensi alokatif (*allocative inefficiency*) tipe A, di mana para pengguna layanan umum menerima layanan dengan kualitas lebih rendah dan lebih mahal dari yang seharusnya mereka terima dari pembayaran pajak atau retribusi. *Kedua*, inefisiensi alokatif tipe B di mana para pengguna layanan dipaksa menerima pelayanan yang sebenarnya mereka tidak memerlukannya.

Atas dasar pendapat Tullock dan Niskanen tersebut maka birokrasi merupakan pihak paling bertanggung jawab dalam kenaikan anggaran belanja negara apa pun keadaan ekonomi suatu negara.

## **5. Elemen-elemen Reformasi Administrasi**

Kritik atas disfungsi atau patologi yang ditimbulkan oleh modal organisasi birokratik mendorong usaha perbaikan atas model tersebut. Dalam reformasi yang dijalankan sejak Perang Dunia II, pola perbaikan model organisasi birokrasi diarahkan pada dimensi structural dan fungsional.

### **a. Dimensi Struktural**

Pada dimensi ini usaha perbaikan ditujukan kepada pola sentralistik dan monopolistic yang menjadi ciri organisasi birokrasi. Reformasi administrasi berupaya

mengadopsi model kelembagaan desentralistik untuk mengatasi berbagai kelemahan yang muncul dari pola sentralistik. Desentralisasi organisasi birokrasi ini dilakukan dalam empat konteks.

*Pertama*, secara teritorial desentralisasi berarti memberikan kewenangan yang lebih besar dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

*Kedua*, dalam konteks negara dan masyarakat desentralisasi adalah pemberdayaan masyarakat dengan memberi peran yang lebih besar bagi lembaga-lembaga non pemerintah dalam proses politik dan administratif. Ini terlihat dengan pembentukan lembaga independen *quangos, ombuds, les institutions administratives independantes*, dan lain sebagainya.

*Ketiga*, dalam konteks hubungan antarlembaga pemerintahan. Desentralisasi dalam hal ini diartikan sebagai usaha memberikan otonomi dan tanggung jawab lebih besar bagi organisasi-organisasi pemerintah dalam menjalankan misinya secara lebih efisien dan lebih mampu memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat. Ini terwujud dengan pembentukan *executive agency* (di Inggris), *centre de responsibility* (Prancis), dan *the agencies* di Amerika Serikat yang dibedakan menjadi dua yaitu desentralisasi secara vertikal dan horizontal. Otonomi yang diberikan kepada organisasi pelaksana kebijakan di negara-negara tersebut merupakan koreksi selama ini di mana sumber daya dan pemanfaatannya biasanya disentralisasi dalam departemen tertentu terutama departemen keuangan dan badan kepegawaian.

*Keempat*, desentralisasi dilakukan dalam konteks intern organisasi pemerintah.

Koreksi kedua dalam aspek struktural birokrasi dialamatkan kepada pola monopolistik organisasi-organisasi sektor publik. Langkah yang ditempuh melalui reformasi administrasi adalah *privatisasi*. Istilah ini dipahami secara umum sebagai pengalihan kontrol sumber daya dan/atau operasional dari pemerintah kepada aktor nonpemerintah (swasta dan masyarakat). Privatisasi ini dibedakan menjadi dua yaitu *privatisasi administrative* dan ekonomik. Privatisasi administratif mengacu kepada kebijakan pengalihan sumber daya manusia dan *know how* dari sektor publik kepada sektor swasta atau masyarakat. Kebijakan ini dikenal dengan praktik *down sizing* yaitu pengurangan tenaga pegawai pemerintah yang dimaksud untuk merasionalisasi organisasi dan *scope* bidang pekerjaan pemerintah.

Bentuk privatisasi ekonomik adalah pengalihan kontrol sumber daya dan/atau operasional dalam penyediaan barang dan jasa tertentu oleh pemerintah kepada swasta. Bentuk dari privatisasi ini dapat berupa penjualan saham perusahaan pemerintah kepada swasta, kontrak, dan bentuk kerja sama pemerintahan dan swasta lainnya.

#### b. Dimensi Fungsional

Dalam dimensi fungsional, reformasi administrasi diarahkan kepada usaha untuk memperbaiki cara kerja birokrasi. Elemen-elemen fungsional yang menjadi objek perubahan adalah sebagai berikut.

*Pertama*, budaya instrumentalis vs managerialis.

Elemen ini memberikan dasar dalam pola berpikir dan cara pandang pegawai pemerintah terhadap konsepsi diri dan lingkungannya. Menurut Chevalier dan Loschak (1986), dalam model ideal organisasi birokrasi, para pegawai cenderung memiliki budaya bersifat instrumental, di mana pemenuhan kepada peraturan merupakan ukuran dari keberhasilan pelaksanaan pekerjaan. Budaya ini hendak diubah dengan budaya yang lebih bersifat managerialis, yaitu orientasi nilai yang lebih mementingkan kepada efisiensi, inovasi, dan mutu pelayanan kepada masyarakat.

*Kedua*, metode pencapaian tujuan. Berkaitan dengan perubahan budaya instrumentalis kepada budaya managerialis, metode pencapaian tujuan juga berubah dari yang berorientasi kepada pemenuhan peraturan kepada metode yang lebih berorientasi kepada masa depan dan penekanan pada efektivitas dan efisiensi penggunaan sumber daya. Hal ini terlihat dengan penyusunan visi, misi, dan pola penanggungjawaban yang lebih berorientasi kepada *output* dan *outcome* daripada *input*.

*Ketiga*, hubungan intern organisasi. Sebagaimana banyak diungkap oleh kritik pendekatan organisasi di atas, organisasi birokrasi ditandai dengan pola hubungan bersifat hierarkis yang kaku dan *top down*. Dalam model ini kekuasaan yang terpusat kepada pimpinan dalam organisasi. Koreksi atas model ini adalah pengembangan hubungan intern organisasi yang lebih mementingkan partisipasi para staff dalam pembuatan keputusan dan penekanan pada komitmen serta tanggung jawab

individu. Bersamaan ini pola sentralistik diubah dengan mendorong pola kerja tim.

*Kempat*, hubungan ekstern dengan masyarakat. Administrasi publik yang dibangun atas dasar organisasi birokratik dalam hubungan dengan masyarakat ditandai dengan ciri ketertutupan dan otoriter. Ketertutupan ini terlihat dari norma kerahasiaan dalam jabatan dan dokumen administratif.

Ketertutupan ini dibenarkan oleh prinsip imparsialitas di mana birokrasi harus netral tidak boleh berpihak kepada kepentingan kelompok atau privat. Siapa pun partai yang berkuasa dan kelompok masyarakat (agama, suku, ras dan sebagainya) yang dilayaninya, birokrasi harus netral.

Tapi kecenderungan ini menjadi ekksesif sehingga menyulitkan pengguna layanan dalam berkomunikasi dengan birokrasi. Untuk mengoreksi ini, reformasi administrasi kebanyakan ditujukan untuk membuat lebih transparan. Ini terlihat dengan kebijakan misalnya dengan penerbitan undang-undang yang menjamin hak masyarakat dalam akses kepada informasi administrative dan perlindungan hak individu dalam penggunaan informasi oleh administrasi di Amerika dan negara-negara Eropa.

Di Prancis misalnya, diwujudkan dengan undang-undang hak akses masyarakat kepada dokumen administratif (*droit d'accès aux documents administratifs, la loi 17 Juillet 1978*), kewajiban administrasi publik untuk menjelaskan keputusan yang dianggap tidak menguntungkan (*principe la motivation obligatoire des*

*dece sio ns de favo rable s la loi 11 juolle t 1979) ,* perlindungan kebebasan individu dalam pengelolaan data, informasi, dan dokumen administrative (*la loi 6 janvier 1978*).

Objek kedua dari reformasi ditujukan kepada pola otoriter birokrasi. Sebagai alat negara, birokrasi berhak memaksakan kehendaknya kepada masyarakat. Ini pun cenderung menjadi eksekutif (berlebihan) di mana kesempatan dialog dengan masyarakat menjadi tertutup. Perubahan yang dilakukan untuk memperbaiki disfungsi ini adalah dengan memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembuatan kebijakan yang dibuat oleh birokrasi. Perbaikan ini secara luas dikembangkan melalui tema perbaikan mutu pelayanan publik. Birokrasi diwajibkan untuk memahami aspirasi masyarakat yang akan menjadi objek juga dikembangkan antara lain dengan memberikan *costumer service online* lewat telepon internet.

## **6. Reformasi Administrsi sebagai Proses Politik**

Kendati perbaikan birokrasi dan manajemen pemerintahan secara serentak telah dilakukan di negara-negara maju sejak 1980 yang dikenal dengan munculnya *new public management*, namun reformasi administrasi yang bertujuan untuk "mengoreksi" birokrasi telah lahir sejak abad ke-19. Di Prancis misalnya, menurut Niskanen telah dilakukan pemangkasan besar-besaran dilakukan pada masa rezim Republik Ketiga dengan mengurangi struktur yang dianggap tumpang tindih dan pegawai negeri *budgetivores*, atau *maximand*.

Reformasi administrasi publik di Negara maju sejak awal kemunduran *welfare state* dilakukan tahun 1970-an dengan fokus utama melindungi kebebasan individu anggota masyarakat terhadap penggunaan dokumen administrasi. Hal ini berkaitan dengan perlindungan untuk tidak menggunakan sumber data informatik secara semena-mena oleh birokrasi. Demikian juga dengan jaminan bagi masyarakat untuk mendapatkan akses terhadap dokumen administrasi.

Pada 1980-an, seiring dengan krisis ekonomi yang terakumulasi sejak 1970-an, pemerintah negara-negara Eropa Barat dan Amerika Utara serta beberapa bagian dunia yang lain Australia dan New Zealand, melakukan rasionalisasi birokrasi yang difokuskan pada tema *downsizing* pengurangan sektor publik untuk menciptakan efisiensi. Ini dilakukan dengan jalan privatisasi: pengalihan produksi atau manajemen perusahaan-perusahaan Negara kepada sektor swasta serta pengurangan jumlah pegawai negeri. Sejalan dengan tema efisiensi, organisasi pemerintah mulai secara masif menerapkan prinsip-prinsip manajemen yang diterapkan dalam sektor swasta. Dengan fokus pada efisiensi, pendekatan manajemen yang dipilih adalah lebih banyak dipakai pendekatan *scientific*. Pendekatan yang dimaksud untuk menerapkan sistem pengukuran kinerja guna mengurangi pemborosan dan pada saat yang sama meningkatkan produktivitas kerja organisasi pemerintah banyak mendapat kritik.

Orientasi pada kuantitas menyebabkan dilupakannya aspek kualitas pelayanan. Jumlah pasien yang dapat

disembuhkan meningkat dengan biaya yang semakin rendah. Namun, konsekuensinya lebih banyak pasien yang harus dirawat di rumah sendiri atau tidak mendapatkan perawatan yang kurang baik karena pihak rumah sakit ditekan untuk melakukan efisiensi biaya operasi (Christopher Pollitt, 1985). Beberapa teknik memperbaiki kualitas digunakan, namun tidak memberikan hasil yang memuaskan. Ini disebabkan pemerintah dimensi harapan pengguna layanan dalam proses perbaikan kualitas layanannya. Konsep kualitas yang diadopsi waktu itu adalah "konsep kualitas generasi pertama" (C. Pollitt and J. Boukaert, 1995) sebagaimana diterapkan di sektor swasta pada 1970. Pada intinya konsep tersebut adalah menerapkan prinsip *fitness for use* yang dibuat oleh produsen. Menginjak tahun 1990-an pemerintah melakukan reorientasi strategi reformasi dengan menekankan pada kualitas total (TQM) dengan menempatkan pemberi layanan dan pengguna layanan sebagai pusat reformasi.

Perlu dikemukakan reformasi administrasi publik yang diawali pada 1997/1998 berjalan dengan cukup baik. Walaupun banyak pihak mengemukakan bahwa reformasi administrasi publik (birokrasi) jalan di tempat, namun jika dicermati dan secara jujur dapat dikatakan bahwa reformasi administrasi publik telah berjalan sesuai agenda. Bahwa dalam perjalanannya masih banyak hambatan dan kendala hal ini sebagai akibat dinamika dalam penyelenggaraan pemerintah negara serta pengaruh lingkungan global yang tidak mungkin dapat dihindari. Pengalaman negara-negara lain dalam



melakukan reformasi juga mengalami berbagai kendala. Reformasi administrasi publik bukan hanya sekadar mengubah struktur organisasi, prosedur kerja lebih dari itu yang sangat inti adalah melakukan perubahan *mindset* dan *culture set* yang ternyata tidak semudah membalikan telapak tangan. Kita sering kurang sabar dan tidak mencermati bahwa mengubah perilaku manusia tidak mudah dilakukan, yang penting terus berusaha untuk memperbaiki. Jika kita mengikuti perjalanan bangsa Indonesia sejak kemerdekaan, sebenarnya reformasi administrasi publik telah dilakukan sejak pemerintahan Orde Lama sampai dengan sekarang dengan fokus dan lokus yang berbeda sesuai dengan situasi dan kondisi terjadi pada era tersebut.

## Bab V

# Etika Administrasi Publik

Salah satu aspek penting dan mendasar dalam proses reformasi administrasi publik adalah aspek etika administrasi publik. Masih minimnya perhatian terhadap etika sebagai landasan moral dalam penyelenggaraan administrasi publik, berakibat makin rendahnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggara pemerintahan negara.

Selama ini yang dipersoalkan sebagai contoh dalam pelayanan hanya sekedar kulit luarnya dari pelayanan publik yang meliputi antara lain prosedur, mekanisme, tata cara pelayanan, model pelayanan, waktu, biaya pelayanan publik, serta sarana dan prasarana fisik sampai dengan penyiapan peraturan perundangan dan peraturan pelaksanaannya, namun hasilnya masih jauh dari harapan.

Pelayanan adalah masalah hati nurani, niat baik, keikhlasan, dan faktor kejiwaan lainnya. Sehebat apapun sarana dan prasarana fisik yang disediakan, peraturan perundangan yang mengatur dan faktor lainnya, belum bisa menjawab kebutuhan dan harapan masyarakat (publik) atau pelanggan. Pelayanan yang diberikan tanpa etika yang baik, ternyata tidak dapat dibayar dengan modal uang dan fisik yang hebat.

Hasil kajian Guy B. Arms dan Danny L. Balfour (dalam

Fredrickson & Ghore, 2005), mengemukakan bahwa peran etika sangat besar dalam pelayanan publik. Selanjutnya dikemukakan bahwa "*ethics is the branch of philosophy with systematic thought about character, morals, and right action. In the modern age, until recently, two versions of ethics have dominated Anglo-American philosophical thinking, namely teleological (or consequencealist) ethics and deontological ethics*".

Moral sebagaimana telah disepakati para pakar merupakan daya dorong internal dalam hati nurani manusia untuk mengarah kepada perbuatan-perbuatan yang baik dan menghindari perbuatan-perbuatan buruk. Oleh sebab itu, unsur filosofis yang menentukan rangsangan-rangsangan psikologis tersebut banyak kaitannya dengan nilai (*value*) yang dianut oleh seseorang.

Adapun yang dimaksud *teleological ethics* yang didasarkan pada ajaran *utilitarianisme* yang dipelopori David Hume (1711-1776) dan dikembangkan Jeremy Bentham (1748-1831) & John Stuart Mill (1806-1873) sebagaimana dikutip Fredrickson (2005), inti ajaran ini mengemukakan bahwa ciri pengenal kesusilaan adalah manfaat dari suatu perbuatan bagi orang lain. Suatu perbuatan dikatakan baik jika membawa manfaat atau kegunaan tentunya bagi masyarakat umum.

Teori *deontology* hakikatnya berisi keharusan bagi setiap orang untuk melaksanakan perbuatan-perbuatan yang baik. Dengan demikian, etis tidaknya suatu tindakan tidak berhubungan sama sekali dengan tujuan, konsekuensi, atau akibat dari tindakan tersebut. Suatu

perbuatan tidak pernah menjadi baik karena hasilnya baik, namun hanya karena seorang wajib melaksanakan tindakan tersebut demi kewajiban itu sendiri.

Immanuel Kant, (1724-1804) sebagai pelopor *deontology* mengajukan klausul "*imperative hypothesis and imperative categories*". *Imperative hypothesis* adalah perintah-perintah yang sifatnya khusus yang harus diikuti jika seseorang memiliki keinginan yang relevan, misalnya jika seseorang ingin menjadi ahli hukum, maka orang tersebut harus belajar ilmu hukum (kuliah di fakultas hukum). *Imperative categories*, berhubungan dengan kewajiban moral yang mewajibkan seseorang melakukan suatu tindakan tanpa syarat apapun. Dalam hal ini, kewajiban moral bersifat mutlak tanpa ada pengecualian apa pun dan tanpa dikaitkan dengan keinginan atau tujuan apa pun. Sebagai contoh, setiap aparat penyedia layanan publik harus menyadari dan mengakui pentingnya kejujuran dalam memberikan pelayanannya, sehingga tindakan jujur dimaksudkan sebagai kewajiban moral yang bersifat universal.

Uraian di atas, menunjukkan pentingnya etika dalam kaitannya dengan pelayanan publik, apalagi harus diingat bahwa yang dilayani adalah masyarakat yang sangat mengharapkan pelayanan dari aparat atau penyedia pelayanan dengan "hati".

## **1. Definisi Etika**

Sebelum membahas tentang etika, perlu diklarifikasi perbedaan makna antara *etika*, *moral*, *norma* dan *nilai*. Etika berasal dari bahasa Yunani *ethos*, artinya kebiasaan

atau watak. Dalam bahasa Yunani Kuno: *ethikos* berarti "timbul kebiasaan" adalah cabang utama filsafat yang mempelajari nilai atau kualitas yang menjadi studi mengenai standard an penilaian moral. Etika mencakup analisis dan penerapan konsep seperti benar, salah, baik, buruk dan tanggung jawab.

Moral dari bahasa Latin *mos* (jamak: *mores*), artinya cara hidup atau kebiasaan. Dari istilah ini muncul pula istilah *morale* atau *moril*. *Moril* bisa berarti semangat atau dorongan batin. Di samping itu, terdapat istilah norma. *Norma*, dalam bahasa Latin berarti penyiku atau pengukur, dalam bahasa Inggris, *norm* berarti aturan atau kaidah. Dalam kaitannya dengan perilaku manusia, norma digunakan sebagai pedoman atau haluan bagi perilaku yang seharusnya dan juga untuk menakar atau menilai sebelum sesuatu dilakukan. *Nilai*, dalam bahasa Inggris *value*, berarti konsep tentang baik dan buruk yang berkenaan dengan proses (instrumental) atau hasil (terminal).

Chandler & Plano, (dalam *The Public Administration Dictionary, 1982*), bahwa "*Ethics is the rules or standards governing, the moral conduct of the members of an organization or management profession*" (aturan atau standar pengelolaan, arahan moral bagi anggota organisasi atau pekerjaan manajemen. Aturan atau standar pengelolaan yang merupakan arahan moral bagi administrator publik dalam melaksanakan tugasnya melayani masyarakat.

Dari perspektif teoretis, terdapat enam landasan etika (Wahyudi, 1992), yakni *naturalism, individualism, hedo-*

*nism, eudaemonisme, utilitarianisme, dan idealism.* Untuk kepentingan praktis, keenam landasan akan diulas secara ringkas. Paham naturalisme, berpendapat bahwa sistem-sistem etika dalam kesusilaan adalah memiliki dasar alami. Pembeneran-pembeneran hanya dapat dilakukan melalui pengkajian atas fakta dan bukan atas teori-teori yang sangat metafisis. Paham ini juga berpendapat, manusia pada kodratnya adalah "*baik*" sehingga ia harus dihargai. Paham kedua, individualisme menurut Emmanuel Kant, menekankan bahwa setiap orang bertanggung jawab secara individual bagi dirinya. Dampak positif dari individualisme adalah terpacunya prestasi dan kreativitas dan inovasi individu. Seseorang akan memiliki etos kerja yang kuat dan selalu ingin berbuat yang terbaik bagi dirinya.

Paham ketiga yakni hedonisme, yang bertitik tolak bahwa menurut kodratnya manusia selalu mengusahakan kenikmatan (bahasa Yunani, *hedone*= kenikmatan). Sayangnya dalam kenyataan bahwa penganut hedonism tidak pernah mencapai tujuannya. Bukti-bukti yang menunjukkan bahwa manusia senantiasa akan mengejar kenikmatan ternyata tidak lengkap. Yang sesungguhnya diupayakan oleh manusia adalah "*hal-hal yang menimbulkan kenikmatan*", tetapi bukan kenikmatan itu sendiri.

Paham eudaemonisme (eudaemonisme berasal dari kata Yunani: *demon* yang berarti roh pengawal yang baik, kemujuran atau keuntungan). Paham ini percaya bahwa orang yang telah mencapai tingkatan *eudaemonia* akan memiliki keinsyafan tentang kepuasan yang sempurna.

Paham ini juga mencita-citakan suasana batiniah yang disebut *bahagia*. Ia mengajarkan kebahagiaan merupakan kebaikan tertinggi (*prima facie*).

Paham kelima sudah disajikan di atas, dan paham keenam idealisme, paham ini muncul dari kesadaran akan adanya lingkungan normativitas, bahwa terdapat kenyataan yang bersifat normatif yang memberi dorongan kepada manusia untuk berbuat. Salah satu keunggulan ajaran idealisme adalah pengakuannya tentang dualisme manusia yang terdiri jasmani dan rohani. Berdasarkan aspek cipta, rasa, dan karsa yang terdapat dalam batin manusia, yang dapat membagi tiga komponen idealisme. Pertama, idealisme rasionalistik, yang mengemukakan bahwa dengan menggunakan pikiran dan akal, manusia dapat mengenal norma-norma yang menuntun perilakunya. Kedua, idealisme estetik, yang bertolak dari pandangan bahwa dunia serta kehidupan manusia dapat dilihat dari perspektif "karya seni". Ketiga, disebut idealisme etik yang pada intinya ingin menentukan ukuran-ukuran moral dan kesusilaan terhadap dunia dan kehidupan manusia. Paham ini mengajarkan norma-norma moral yang berlaku bagi manusia dan menuntut manusia untuk mewujudkannya, bahwa roh senantiasa memiliki nilai tertinggi dan kekuasaan yang lebih besar.

Pendapat lain dari Bertens (2000) menggambarkan konsep etika dengan beberapa arti, salah satu di antaranya dan bisa digunakan bahwa etika adalah kebiasaan, adat atau akhlak dan watak. Filsuf besar Aristoteles, menurut Bertens, telah menggunakan kata

etika ini dalam menggambarkan filsafat moral, yaitu ilmu tentang apa yang biasa dilakukan atau ilmu tentang adat kebiasaan. Dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Purwadarminta, 1988), istilah etika disebut sebagai (1) ilmu tentang apa yang baik dan apa yang buruk serta tentang hak dan kewajiban moral; (2) kumpulan asas atau nilai yang berkenaan dengan akhlak; dan (3) nilai mengenai benar dan salah yang dianut suatu golongan atau masyarakat.

Berdasarkan beberapa sumber dimaksud, Bertens berkesimpulan bahwa ada tiga arti penting etika yaitu (1) etika sebagai nilai-nilai moral dan norma-norma moral yang menjadi pegangan bagi seseorang atau suatu kelompok dalam mengatur tingkah lakunya, atau disebut dengan "sistem nilai", (2) etika sebagai kumpulan asas atau nilai moral yang sering dikenal dengan "kode etik" dan (3) etika sebagai ilmu tentang yang baik atau buruk, yang sering kali disebut "filsafat moral".

Bertens juga membedakan antara konsep etika dengan konsep etiket. Etika lebih menggambarkan norma tentang perbuatan itu sendiri, yakni apakah suatu perbuatan boleh dilakukan. Sedangkan etiket, menggambarkan cara atau suatu perbuatan itu dilakukan manusia, dan berlaku dalam kalangan tertentu saja (misalnya memberi sesuatu kepada orang lain harus dengan tangan kanan karena lebih sopan). Oleh karena itu, etiket lebih relatif, dan cenderung berlaku universal dan menggambarkan sungguh-sungguh sikap batin.

Dari uraian dan pembahasan definisi, paham-paham



yang disampaikan dari pemikiran para filsuf dan pakar, makin jelas, bahwa etika merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari hidup setiap manusia. Etika telah memberikan arah dan pedoman bagi setiap individu untuk bersikap dan berperilaku sesuai dengan norma-norma yang berlaku. Bagi manusia yang melanggar atau ingkar terhadap etika, maka ia akan mendapatkan hukuman baik hukuman social maupun hukum formal.

Etika dalam konteks administrasi publik digambarkan sebagai suatu panduan norma bagi aparat birokrasi dalam menjalankan tugas pelayanannya kepada masyarakat. Etika birokrasi harus menempatkan kepentingan publik di atas kepentingan pribadi, kelompok dan organisasi. Etika harus diarahkan pada pilihan-pilihan kebijakan yang benar-benar mengutamakan kepentingan masyarakat luas. Oleh karena etika mempersoalkan "*baik-buruk*" dan bukan "*benar-salah*" tentang sikap, tindakan dan perilaku manusia dalam berhubungan dengan sesamanya baik dalam masyarakat maupun organisasi publik, maka etika mempunyai peran penting dalam praktik administrasi publik.

Kumoro (1992) mendefinisikan etika administrasi publik sebagai suatu cara dalam melayani publik dengan menggunakan kebiasaan-kebiasaan yang mengandung nilai-nilai hidup dan hukum atau norma-norma yang mengatur tingkah laku manusia yang dianggap baik.

Dalam sistematika filsafat, etika adalah teori tentang tingkah laku perbuatan manusia dipandang dari segi baik dan buruk, sejauh yang dapat ditentukan oleh akal.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa etika

administrasi publik dapat dilihat dalam arti sempit dan luas. Dalam arti sempit, etika administrasi publik adalah pelayanan publik "suatu tindakan pemberian barang atau jasa kepada masyarakat oleh pemerintah dalam rangka tanggung jawab kepada publik, baik diberikan secara langsung maupun melalui kemitraan dengan pihak swasta dan masyarakat, kemampuan masyarakat dan pasar". Konsep ini menekankan pada bagaimana pelayanan publik berhasil diberikan melalui suatu *delivery system* yang sehat.

Adapun etika administrasi publik dalam arti luas pada dasarnya penyelenggaraan administrasi publik, yakni berkorban atas nama orang lain dalam mencapai kepentingan publik. Dalam konteks ini, administrasi publik lebih dititikberatkan pada bagaimana elemen-elemen administrasi publik seperti *policy making*, desain organisasi, dan proses manajemen dimanfaatkan untuk mensukseskan pemberian pelayanan publik, di mana pemerintah merupakan pihak *provider* yang diberi tanggung jawab.

Karya Denhardt (1988) merupakan contoh dari pandangan dan pendapat di atas, di mana pelayanan publik benar-benar identik dengan administrasi publik. Dalam khazanah administrasi publik atau pelayanan publik, etika diartikan sebagai filsafat dan *professional standards* (kode etik) atau moral atau *right rules of conduct* (aturan berperilaku yang benar) yang seharusnya dipatuhi oleh pemberi pelayanan publik atau administrasi publik.

Atas dasar konsep etika pelayanan publik di atas maka

yang dimaksudkan dengan etika administrasi publik adalah suatu praktik administrasi publik dan/atau pemberian pelayanan publik (*delivery system*) yang didasarkan atas serangkaian tuntutan perilaku (*rules of conduct*) atau kode etik yang mengatur hal-hal yang "baik" yang harus dilakukan atau sebaliknya yang "tidak baik" agar dihindarkan.

## **2. Pergeseran Paradigma Etika Administrasi Publik**

Apabila dirunut secara historis, sejarah etika administrasi publik atau etika pelayanan publik dapat ditelusuri dalam tulisan Denhardt berjudul *The Ethics of Public Service* (1998). Digambarkan bahwa secara historis, etika pelayanan publik diawali dari karya Wayne A. R. Leys tahun 1944, yang disebut sebagai Model I-*The 1940s*. dalam model ini disarankan kepada pemerintah Amerika Serikat bagaimana menghasilkan suatu *good public policy decision*. Leys berpendapat bahwa seseorang administrator dianggap etis apabila ia menguji dan mempertanyakan standar-standar yang digunakan dalam pembuatan keputusan, dan tidak mendasarkan keputusannya semata-mata pada kebiasaan dan tradisi yang sudah ada. Ringkasnya, dalam model ini dikemukakan bahwa agar menjadi etis, diperlukan seorang administrator yang senantiasa mampu menguji dan mempertanyakan standar yang digunakan dalam pembuatan keputusan daripada hanya sekedar menerima atau tergantung pada kebiasaan dan tradisi yang ada.

*Model II – The 1950's*, Anderson pada tahun 1953, mengungkapkan dalam satu pidatonya dengan judul

*Ethical Values in Administration (Nilai-nilai Etika dalam Administrasi)*. Dikemukakan bahwa, masalah etika sangat penting dalam setiap keputusan administrasi, tidak hanya bagi mereka yang memformulasikan kebijakan publik, dan etika itu sendiri harus dipandang sebagai asumsi-asumsi yang menuntun kehidupan dan pekerjaan kita semua. Kemudian muncul perkembangan pemikiran baru, hal ini terlihat dalam karya Anderson (dalam Yeremias, 2001) yang menyempurnakan aspek standar dan digunakan dalam pembuatan keputusan. Karya Anderson menambah suatu nilai baru, bahwa standar-standar yang digunakan sebagai dasar keputusan tersebut sedapat mungkin merefleksikan nilai-nilai dasar masyarakat.

*Model III – 1960's*, di tahun 1960-an, muncul lagi pemikiran baru lewat tulisan Golembiewski dalam tulisan yang berjudul *Men, Management and Morality* tahun 1960, menambah elemen baru yaitu standar etika mungkin mengalami perubahan dari waktu ke waktu dan karena itu administrator harus mampu memahami perkembangan dan bertindak sesuai standar-standar perilaku tersebut. Dalam Model III, pada intinya agar menjadi etis, seorang administrator sebaiknya menguji dan mempertanyakan standar atau asumsi yang melandasi pembuatan suatu keputusan. Standar-standar tersebut harus merefleksikan nilai-nilai dasar masyarakat dan tidak semata-mata bergantung pada kebiasaan dan tradisi. Standar etika bisa berubah ketika kita mencapai suatu pemahaman yang lebih baik terhadap standar-standar moral yang mutlak.

*Model IV – the 1970s.* yang merupakan akumulasi penyempurnaan dari model-model I, II, dan III, ditengarai munculnya para ahli administrasi publik yang tergolong dalam masyarakat *New Public Administration* yang muncul tahun 1970-an, yang memberikan nuansa baru yaitu meminta agar administrator memerhatikan *administrative responsibility*. Di mana dikemukakan bahwa agar menjadi etis seseorang administrator harus benar-benar memberi perhatian pada proses menguji dan mempertanyakan standar atau asumsi yang melandasi pembuatan keputusan administratif.

Standar-standar yang dimaksud, kemungkinan dapat berubah dari waktu ke waktu dan administrator harus mampu mengantisipasi dan merespons tantangan dan tuntutan baru dengan selalu melakukan perbaikan secara terus-menerus standar-standar tersebut. Isi dari standar-standar harus merefleksikan komitmen terhadap nilai-nilai yang hidup dan berkembang dalam masyarakat, dan administrator harus mengetahui bahwa merekalah yang akan bertanggung jawab penuh terhadap standar-standar yang digunakan dan terhadap keputusan-keputusan itu sendiri (Denhardt, 1988).

Menurut David K. Hart (dalam Keban, 2006), menilai bahwa administrasi publik saat itu sudah bersifat *impartical* dan sudah waktunya mengubah paradigm lama untuk memperbaiki kepercayaan publik yang waktu itu sudah mulai pudar. Disarankan agar *social equity* (keadilan sosial) harus menjadi pegangan pokok administrasi publik, seperti disarankan John Rawls dalam teori keadilan. Nilai keadilan yang disarankan hanyalah

merupakan sebagian dari *core values*.

*Model V – 1980's*. beberapa tokoh penting lain yang sangat memengaruhi etika administrator publik, dua di antaranya adalah John Rohr dalam karyanya *Ethics for Bureaucrats* (1978) dan Terry L. Cooper dalam karyanya *The Responsible Administrative* (1986). Rohr menyarankan agar administrator dapat menggunakan *regime norm* yaitu nilai-nilai keadilan, persamaan, dan kebebasan sebagai pengambilan keputusan terhadap berbagai alternative kebijaksanaan dalam pelaksanaan tugas-tugasnya. Dengan cara demikian, administrator negara dapat menjadi etis (*being ethical*). Namun, menurut Cooper etika sangat melibatkan *substantive reasoning* tentang kewajiban, konsekuensi dan tujuan akhir; dan bertindak etis (*doing ethics*) adalah melibatkan pemikiran yang sistematis tentang nilai-nilai yang melekat pada pilihan-pilihan dalam pengambilan keputusan.

Pemikiran Cooper menunjukkan administrator yang etis adalah administrator yang selalu terikat pada tanggung jawab dan peranan organisasi, sekaligus bersedia menerapkan standar etika secara tepat pada pembuatan keputusan administrasi.

*Model VI – after Cooper*, model terakhir ini menggambarkan pemikiran Cooper bahwa antara administrator, organisasi, dan etika terdapat hubungan penting di mana etika para administrator justru sangat ditentukan oleh konteks organisasi tempat ia bekerja. Dengan demikian, lingkungan organisasi sangat menentukan sehingga sering kali para administrator hanya memiliki sedikit "otonomi beretika". Dengan kata lain, agar dapat

dikatakan etis, jika administrator mampu mengatur secara independen proses menguji dan mempertanyakan standar yang digunakan dalam pembuatan keputusan.

Dari ulasan ringkas pergeseran paradigma etika administrasi publik, menurut Keban (2006), ada tiga hal pokok yang menarik perhatian, yakni (1) proses menguji dan mempertanyakan standar etika dan asumsi secara independen; (2) isi standar etika yang seharusnya merefleksikan nilai-nilai dasar masyarakat dan perubahan standar tersebut baik sebagai akibat dari penyempurnaan pemahaman terhadap nilai-nilai dasar masyarakat, maupun sebagai akibat dari munculnya masalah-masalah baru dari waktu ke waktu; (3) konteks organisasi di mana para administrator bekerja berdasarkan tujuan organisasi dan peranan yang dimainkan mereka, yang dapat memengaruhi otonomi dalam beretika.

Dari perspektif perilaku birokrasi, etika memegang peranan yang sangat penting dan merupakan rohnya dari administrasi publik. Dikatakan demikian oleh karena etika terkait langsung dengan nilai-nilai dasar dan pedoman dalam bersikap dan berperilaku baik dalam kehidupan individual maupun organisasional. Namun, kenyataan menunjukkan etika pada era sekarang menjadi barang langka baik di dalam masyarakat dan utamanya di lingkungan para penyelenggara pemerintah negara.

### **3. Peran Etika Administrasi Publik**

Kekuasaan membuat kebijakan publik berada pada kekuasaan politik (*political master*), dan melaksanakan kebijakan politik tersebut merupakan kekuasaan

administrasi publik. Namun, administrasi publik dalam menjalankan kebijakan politik tersebut memiliki kewenangan secara umum disebut *discretionary power*, yaitu keleluasaan untuk menafsirkan suatu kebijakan politik dalam bentuk program dan proyek, maka timbul suatu pertanyaan, apakah ada jaminan dan bagaimana menjamin kewenangan itu digunakan secara “baik dan tidak secara buruk”. Atas dasar itulah etika di perlukan dalam administrasi publik. Etika dapat dijadikan pedoman, referensi, petunjuk tentang apa yang harus dilakukan oleh aparat birokrasi dalam menjalankan kebijakan politik, dan sekaligus digunakan sebagai standar penilaian apakah perilaku aparat birokrasi dalam menjalankan kebijakan politik dapat dikatakan baik atau buruk.

Beberapa pandangan yang mendukung arti pentingnya etika dalam administrasi publik seperti dikutip dari buku karangan Kartasasmita terbitan tahun 1977 sebagai berikut: “birokrasi melenceng dari keadaan yang seharusnya. Birokrasi selalu dilihat sebagai masalah teknis dan bukan masalah moral, sehingga timbul berbagai persoalan dalam bekerjanya birokrasi publik. Birokrasi sebagai bentuk organisasi yang ideal, telah merusak dirinya dan masyarakatnya dengan ketiadaan norma-norma, nilai-nilai, dan etika yang berpusat pada manusia”.

Sementara itu pemahaman administrasi publik yang disediakan oleh birokrasi merupakan wujud dari fungsi aparat birokrasi sebagai abdi masyarakat dan abdi negara. Sehingga maksud dari administrasi publik tersebut demi menyejahterakan masyarakat. Kaitan



dengan hal tersebut, nilai utama administrasi publik yakni pelayanan keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Sehubungan dengan itu, dalam masyarakat telah terjadi sesuatu perkembangan yang sangat dinamis, tingkat kehidupan masyarakat yang makin baik merupakan indikasi dari *empowering* yang dialami oleh masyarakat.

Hal ini, berarti masyarakat semakin sadar akan apa yang menjadi hak dan kewajiban sebagai warga negara dalam hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Masyarakat makin berani untuk mengajukan tuntutan, keinginan dan aspirasinya kepada pemerintah. Masyarakat makin kritis dan semakin berani untuk melakukan kontrol terhadap apa yang dilakukan oleh pemerintah.

Dengan kondisi masyarakat yang makin kritis, birokrasi publik dituntut merevitalisasi posisi dan peran dalam memberikan pelayanan publik. Dari yang suka mengatur dan memerintah berubah menjadi suka menggunakan pendekatan kekuasaan, berubah menjadi suka menolong menuju ke arah yang fleksibel kolaboratis dan dialogis, dan dari cara-cara yang sloganis menuju cara-cara kerja yang pragmatis realistik.

Dalam kondisi masyarakat seperti digambarkan tersebut, aparat birokrasi harus dapat memberikan layanan publik yang lebih profesional, efektif, efisien, sederhana, transparan, terbuka, tepat waktu, responsif, adaptif, dan sekaligus dapat membangun kualitas manusia dalam arti meningkatkan kapasitas individu dan

masyarakat untuk secara aktif menentukan masa depannya sendiri.

#### **4. Etika Aktor Administrasi Publik**

Faktor utama dalam keterpurukan administrasi publik khususnya dalam pelayanan publik di Indonesia adalah lemahnya etika sumber daya manusia (SDM), yaitu birokrat yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat. Etika administrasi publik harus transparansi (keterbukaan dan kemudahan akses bagi semua pihak) dan akuntabilitas (pertanggungjawaban sesuai dengan peraturan perundang-undangan) demi kepentingan masyarakat.

Dalam pemberian pelayanan publik khususnya di Indonesia, pelanggaran moral dan etika dapat kita amati mulai dari proses kebijakan publik yaitu pengusulan program, proyek, dan kegiatan yang tidak didasarkan atas kenyataan, desain organisasi pelayanan publik yang meliputi pengaturan struktur, formalisasi, dispresi otoritas yang sangat bias terhadap kepentingan tertentu, proses manajemen pelayanan publik yang penuh rekayasa dan kamufase (mulai dari perencanaan teknis, pengelolaan keuangan, sumber daya manusia, informasi, dan sebagainya) yang semuanya itu tampak dari sifat-sifat tidak transparan, tidak responsif, tidak akuntabel, tidak adil, dan sebagainya, sehingga tidak dapat memberikan kualitas pelayanan yang unggul kepada masyarakat.

Sudah sepantasnya administrasi publik dilakukan secara beretika agar tidak adanya kekecewaan dalam suatu masyarakat. Etika yang sewajarnya ada kini sudah

mulai luntur oleh tindakan kurang terpuji dari pihak aparaturnegara.

Tindakan-tindakan tidak etis para aktor administrasi publik dalam memberikan pelayanan tersebut di antaranya adalah sebagai berikut.

1) Aparat belum memberikan informasi yang jelas dan benar kepada pengguna jasa, terkadang terkesan berbelit-belit dan akhirnya para aparaturnegara berkesempatan untuk mendapatkan uang lebih dari tawarannya yang menguntungkan, misalkan dapat menyelesaikan pembuatan KTP dengan cepat, namun dengan sedikit imbalan atas usaha yang dilakukannya.

2) Aparat belum menunjukkan sikap ramah, sopan, dan santun pada pengguna jasa. Sikap semena-mena yang ditunjukkan sebagian aparaturnegara terkesan seperti merajai atau menggurui, meskipun dengan orang yang lebih tua. Sikap tersebut dikarenakan oleh derajat yang dia miliki dia rasakan sebagai derajat yang lebih tinggi, meski sebenarnya dia tahu bahwa dia merupakan pelayan bagi masyarakat.

3) Masih ada pegawai yang tidak berada pada tempat kerjanya atau mejanya kosong di saat pengguna jasa membutuhkan pelayanan. Kebiasaan "bolos" kerja yang dilakukan aparaturnegara membuat masyarakat merasa dirugikan, sering masyarakat yang ingin meminta bantuan layanan jasa merupakan masyarakat yang datang dari jauh ternyata setelah sampai di tempat pelayanan, para pelayan masyarakat sedang tidak ada ditempat.

4) Masih ada pegawai yang mementingkan kepentingan pribadi dan terlalu tunduk dengan apa yang

diperintahkan pimpinan. Pekerjaan seharusnya tidak boleh dicampur dengan urusan pribadi agar tidak adanya kekacauan dalam pekerjaan terhadap masyarakat. Jika pelayanan masyarakat terlalu tunduk dengan atasan maka tak jarang pekerjaan untuk melayani masyarakat menjadi terbengkalai, karena dia lebih menjadi pelayan pimpinan daripada pelayan masyarakat.

5) Aparat belum tanggap terhadap keluhan pengguna jasa pelayanan. Oleh karena itu, sudah seharusnya diterapkan pelayanan publik yang profesional, pelayanan publik yang profesional adalah pelayanan publik yang dicirikan oleh adanya akuntabilitas dan responsibilitas dari pemberi layanan yaitu aparat pemerintah, ciri-cirinya sebagai berikut:

- a. *Efektif*, yakni lebih mengutamakan pada pencapaian apa yang menjadi tujuan dan sasaran.
- b. *Sederhana*, mengandung arti prosedur/tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami, dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan.
- c. *Kejelasan dan kepastian*, mengandung arti adanya kejelasan dan kepastian mengenai prosedur tata cara pelayanan. Persyaratan pelayanan, baik teknis maupun persyaratan administrative. Unit kerja dan/ atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan. Rincian biaya/ tarif pelayanan dan tata cara pembayaran serta jadwal waktu penyelesaian pelayanan.
- d. *Keterbukaan*, mengandung arti prosedur/tata

cara persyaratan, satuan kerja/pejabat penanggung jawab pemberi pelayanan, waktu penyelesaian, rincian waktu/tarif serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak.

- e. *Efisien*, bahwa persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memerhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan yang berkaitan. Dicegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan dari satuan kerja/instansi pemerintah lain yang terkait.
- f. *Ketepatan waktu*, kriteria ini mengandung arti pelaksanaan pelayanan masyarakat dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
- g. *Responsif*, lebih mengarah pada daya tanggap dan cepat menanggapi apa yang menjadi masalah, kebutuhan dalam aspirasi masyarakat yang dilayani.
- h. *Adaptif*, adalah cepat menyesuaikan terhadap apa yang dilayani yang senantiasa mengalami tumbuh kembang.

Dalam etika administrasi publik dapat dikemukakan, bahwa ada seperangkat nilai yang dapat digunakan sebagai acuan, referensi, dan penuntun bagi birokrasi

publik dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, yakni sebagai berikut:

1) *Efisiensi*, nilai efisiensi artinya tidak boros. Sikap, perilaku dan perbuatan birokrasi publik dikatakan baik jika mereka efisien (tidak boros). Menurut Darwin (1999) mereka akan menggunakan dana publik (*public resources*) secara hati-hati agar memberikan manfaat/hasil yang sebesar-besarnya bagi publik. Efisiensi dapat dicapai manakala setiap anggota organisasi dapat memberikan kontribusi kepada organisasi. Karena itu, perlu ditegakkan sebuah prinsip "janganlah bertanya apa yang saudara dapatkan dari organisasi, tapi bertanyalah apa yang dapat saudara berikan kepada organisasi".

2) *Membedakan milik pribadi dengan milik kantor*, nilai ini dimaksudkan supaya birokrasi yang baik dapat membedakan mana milik kantor dan mana milik pribadi. Artinya milik kantor tidak digunakan untuk kepentingan pribadi.

3) *Impersonal*, nilai impersonal maksudnya adalah dalam melaksanakan hubungan antara bagian satu dengan bagian yang lain, atau kerjasama antara orang yang satu dengan lainnya dalam kerja sama kolektif diwadahi oleh organisasi, dilakukan secara formal. Maksudnya hubungan impersonal perlu ditegakkan untuk menghindari unsur perasaan daripada unsur rasio dalam menjalankan tugas dan tanggung jawab berdasarkan peraturan yang ada dalam organisasi. Siapa yang salah harus diberi tindakan, dan yang berprestasi selaknya mendapat penghargaan.

4) *Merytal system*, nilai ini berkaitan dengan rekrutmen atau promosi pegawai, hendaknya menggunakan *merytal system*, artinya dalam penerimaan pegawai atau promosi pegawai tidak didasarkan atas kekerabatan, namun berdasarkan pengetahuan (*knowledge*), keterampilan (*skill*), kemampuan (*capable*), dan pengalaman (*experience*), sehingga dengan sistem ini akan menjadikan yang bersangkutan cakap dan profesional dalam menjalankan tugas dan tanggung jawab dan bukan *spoil system*.

5) *Responsible*, nilai ini berkaitan dengan pertanggung-jawaban birokrasi publik dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Menurut Friedrich dan Darwin (1998), tanggungjawab merupakan konsep berkenaan dengan standar profesional dan kompetensi teknis yang dimiliki administrator birokrasi publik dalam menjalankan tugasnya. Untuk bisa menilai perilaku, sikap, dan sepak terjang administrator harus memiliki standar penilaian sendiri yang bersifat administratif atau teknis, dan bukan politis. Di samping itu, pertanggungjawaban administratif menuntut administrator harus bertindak berdasarkan moral. Dalam hal ini, birokrasi publik perlu bersikap adil, tidak membedakan *client*, peka terhadap ketimpangan yang terjadi dalam masyarakat, atau memegang teguh kode etik sebagai pelayanan publik. Sehingga dengan demikian diharapkan birokrasi yang *responsible* akan mampu memberikan layanan publik yang baik dan profesional.

6) *Accountable*, nilai *accountable*, merupakan suatu istilah yang diterapkan untuk mengukur apakah dana publik telah digunakan secara tepat dan tidak digunakan

secara ilegal. Pendapat lainnya, bahwa nilai *accountable* merupakan konsep yang berkenaan dengan standar eksternal yang menentukan kebenaran suatu tindakan oleh birokrasi publik. Karenanya akuntabilitas ini disebut tanggung jawab yang bersifat objektif, sebab birokrasi dikatakan *accountable* bilamana mereka dinilai objektif oleh orang (masyarakat atau melalui wakilnya) dapat mempertanggungjawabkan segala macam perbuatan, sikap, dan sepak terjangnya kepada pihak mana kekuasaan dan kewenangan yang dimiliki itu berasal. Sehingga birokrasi publik dapat dikatakan akuntabel manakala mereka mewujudkan apa yang menjadi harapan publik (pelayanan publik yang profesional dan dapat memberikan kepuasan publik).

7) *Responsiveness*, nilai ini berkaitan dengan daya tanggap dan birokrasi publik dalam menanggapi apa yang menjadi keluhan, masalah, dan aspirasi masyarakat. Mereka cepat memahami apa yang menjadi tuntutan publik, dan berusaha untuk memenuhinya. Mereka tidak mengutamakan prosedur tetapi mengabaikan substansi. Dengan demikian, birokrasi publik dapat dikatakan baik apabila mereka dinilai memiliki responsif (daya tanggap) yang tinggi terhadap tuntutan, masalah keluhan serta aspirasi masyarakat.

## **5. Faktor Lemahnya Etika Administrasi Publik**

Dari berbagai hasil kajian, cukup banyak faktor yang menjadi penyebab lemahnya etika dalam administrasi publik. Lemahnya etika administrasi publik terhadap masyarakat disebabkan kbeberapa faktor, berdasarkan



hasil kajian (diolah dari kajian LAN, 2008), antara lain gaji yang rendah (56%); sikap mental aparat pemerintah (46%); kondisi ekonomi buruk pada umumnya (32%), lemahnya pengawasan (48%), dan faktor lain (13%).

Faktor gaji atau pendapatan aparatur pemerintah menjadi faktor yang paling besar pengaruhnya, hal ini mengingat gaji yang diterima memang diakui belum sesuai dengan harapan, bahkan dapat dikatakan tidak manusiawi. Dalam kenyataannya, gaji PNS yang diterima walaupun sudah mendapat kenaikan, namun masih belum mencukupi. Apabila dibandingkan dengan pegawai di sektor bisnis bahkan ketinggalan jauh. Salah satu dampaknya adalah wibawa aparatur pemerintah menjadi lebih rendah dibandingkan dengan masyarakat yang dilayani.

Posisi antara penghasilan yang melayani dan yang dilayani berbeda jauh, mengakibatkan pihak yang melayani di bawah tangan atau secara terang-terangan meminta imbalan jasa tambahan kepada masyarakat yang dilayani. Biaya tambahan yang diberikan masyarakat tentunya akan memberatkan pihak yang dilayani. Untuk kasus pelayanan perizinan yang melibatkan para pengusaha maka beban biaya tambahan akan berakibat penambahan biaya produksi, dan akibat lanjutannya adalah harga yang mahal, yang pada gilirannya barang-barang yang diproduksi kalah saing dengan barang jenis yang sama dari negara lain.

Dari hasil kajian juga menunjukkan efek negatif dari rendahnya gaji juga berakibat terhadap sikap mental dan moral pegawai yang rendah. Pelayanan yang diberikan

tidak berdasarkan nilai nurani sebagaimana diajarkan dalam etika, tetapi berdasarkan pemahaman materi. Seperti diuraikan pada paham *hedonism*, sempalannya pemikiran ini adalah pola *materialism*. Gagasan utamanya adalah pada dasarnya alat pokok untuk memenuhi kepuasan manusia adalah materi. Dengan kata lain, aparat pelayanan yang pada kenyataannya belum memiliki kepuasan materiil, akan cenderung terus mengejar materi dan biasanya melupakan etika dan moralnya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat dalam pelayanan publik.

Walaupun diakui kepuasan manusia tidak terbatas, tetapi pada batas tertentu yang dianggap dapat diterima secara akal sehat, sifat dan perilaku manusia juga akan menyadarinya. Sebagai contoh, karyawan yang sejak semula diberikan pendapatan yang sudah diperhitungkan cukup oleh organisasi, cenderung lebih jujur dibandingkan dengan karyawan yang sejak semula tidak diberikan pendapatan yang kurang memadai.

Oleh karena itu, bagaimanapun etika hanya mungkin dapat diterapkan pada suatu kondisi yang didukung kebijakan yang kondusif. Etika hanya dapat diterapkan dengan baik, pada organisasi yang telah mapan dengan didukung budaya organisasi yang kondusif.

## **6. Prinsip Etika Administrasi Publik Menurut ASPA**

Salah satu contoh yang relevan dengan administrasi publik adalah kode etik yang dimiliki ASPA (*American Society for Public Administration*) yang telah direvisi berulang kali dan terus mendapat kritikan serta penyempurnaan dari para anggotanya. Nilai-nilai yang

dijadikan pegangan perilaku para anggotanya antara lain *"integritas, kebenaran, kejujuran, ketabahan, respek, menaruh perhatian, keramahan, cepat tanggap, mengutamakan kepentingan publik di atas kepentingan lain, bekerja profesional, pengembangan profesionalisme, komunikasi terbuka dan transparansi, kreativitas, dedikasi, kasih sayang, penggunaan keleluasaan untuk kepentingan publik, memberi perlindungan terhadap informasi yang sepatutnya dirahasiakan, dukungan terhadap system merit dan program affirmative action"*.

Adapun bentuk dari Etika Administrasi Publik menurut *American Society for Public Administration*, menyebutkan prinsip-prinsip etika administrasi publik, sebagai berikut.

1. Pelayanan terhadap publik harus diutamakan.
2. Rakyat adalah beradulat, dan mereka yang bekerja di dalam pelayanan publik secara mutlak bertanggung jawab kepadanya.
3. Hukum yang mengatur semua kegiatan pelayanan publik. Yang ada harus bersifat jelas, dan harus dicari cara terbaik untuk memberi pelayanan publik yang terbaik.
4. Manajemen yang efisien dan efektif merupakan dasar bagi administrator publik. Untuk itu, penyalahgunaan, pemborosan, dan berbagai aspek yang merugikan tidak dapat ditoleransi.
5. *Merit system* dan kesempatan kerja yang sama harus didukung, diimplementasikan dan dipromosikan.
6. Mengorbankan kepentingan publik demi kepentingan pribadi tidak dapat dibenarkan.

7. Keadilan, kejujuran, keberanian, kesamaan, kepandaian, dan *emphaty* merupakan nilai-nilai yang dijunjung tinggi dan 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.

Selanjutnya asas-asas etika itu dituangkan dalam sebuah Kode Etik yang memuat lima asas dan tujuh asas mutu yang wajib diindahkan dan dijalankan oleh para anggota perhimpunan yang menjadi administrator Negara, yaitu sebagai berikut:

- 1) Menunjukkan ukuran buku tertinggi tentang keutuhan watak pribadi, kebenaran, kejujuran, dan ketabahan dalam semua kegiatan umum, agar supaya membangkitkan keyakinan dan kepercayaan rakyat terhadap pranata-pranata negara.
- 2) Menghindari suatu kepentingan atau kegiatan yang berada dalam pertentangan dengan kewajiban-kewajiban resmi.
- 3) Mendukung, melaksanakan, dan memajukan penempatan tenaga kerja menurut penilaian kecakapan serta tata cara tindakan yang tidak membeda-bedakan guna menjamin kesempatan yang sama pada penerimaan, pemilihan, dan kenaikan pangkat terhadap orang-orang yang memenuhi persyaratan dari segenap unsur masyarakat.
- 4) Menghapuskan semua pembedaan yang tidak sah,

kecurangan, dan salah pengurusan keuangan negara serta mendukung rekan-rekan kalau mereka berada dalam kesulitan karena usaha yang bertanggung jawab untuk memperbaiki pembedaan, kecurangan, salah urus, atau salah penggunaan.

- 5) Melayani masyarakat secara penuh hormat, perhatian, sopan, dan tanggap dengan mengakui bahwa pelayanan kepada masyarakat adalah diatas pelayanan terhadap diri sendiri.
- 6) Berjuang ke arah keunggulan berkeahlian perseorangan dan menganjurkan pengembangan berkeahlian dan termasuk mereka yang berusaha memasuki bidang administrasi negara.
- 7) Melaksanakan tugas organisasi dan kewajiban-kewajiban kerja dengan suatu sikap yang positif dan membangun dan mendukung tata hubungan yang terbuka, daya cipta, pengabdian, dan welas asih.
- 8) Menghormati dan melindungi keterangan berdasarkan hak-hak istimewa yang dapat diperoleh dalam pelaksanaan kewajiban-kewajiban resmi.
- 9) Menjalankan wewenang segala kebijakan yang dimiliki menurut hukum untuk memajukan kepentingan umum dan masyarakat.
- 10) Menerima sebagai suatu kewajiban pribadi tanggung jawab untuk mengikuti perkembangan baru terhadap permasalahan yang muncul dan menangani urusan masyarakat dengan kecakapan berkeahlian, kelayakan, sikap tak memihak, efisiensi, dan daya guna.
- 11) Menghormati, mendukung, menelaah, dan bilamana perlu berusaha untuk menyempurnakan

konstitusi-konstitusi negara serikat dan negara bagian serta hukum-hukum lainnya yang mengatur hubungan-hubungan di antara badan-badan pemerintah, pegawai-pegawai, nasabah-nasabah, dan semua warga negara.



## Daftar Pustaka

- Albrow, Martin, 1989. Birokrasi diterjemahkan oleh Rusli Karim. Yogyakarta: PT Tiara Wacana.
- Basuki, Johanes. 2018. *Administrasi Publik Telaah Teoritis dan Empiris*. Depok: Raja Grafindo Persada
- Caiden, Gerald. 1982. *Public Administration*. Pasific Palisades California: Palisades Publisher
- Chandler, Ralph C., dan Plano, Jack. 1998. *The Public Administration Dictionary*. John Wiley & Sons
- Friedrickson dan Hart. 2003. *Kebijakan Publik dan Reformasi*. 2003. Jakarta; Sinar Harapan
- Hammer, Michael dan James, Champy. 1995. *Rekayasa Ulang Perusahaan (Reengineering The Cooperation)*. Penerjemah; Widodo, Marcus Prihmoto. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama
- Henry, Nicholas. 1995. *Public Administration and Public Affairs (Sixth Edition)*. New Jersey: Practise Hall
- Hugher, Owen E. 1994. *Public Management & Administration : An Introduction*. London: The Macmillan Press Ltd
- Ibrahim, Amin. 2008. *Teori dan Konsep Pelayanan Publik Serta Implementasinya*. Bandung: Mandar Maju
- Jafkins, Frank. 2004. *Public Relations (edisi kelima)*. Jakarta: Erlangga



- Kamensky, J. 1996. *The Role Of Reinventing Government Movement In Federal Management Reform*. Public Administration Review, 56(3).
- Keban, Yeremias. 2018. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik Konsep Teori Dan Isi Edisi Ketiga*. Yogyakarta: Gava Media
- Osborne, David and Gaebler, Ted, 1992. *Reinventing Government*. Boston. MA: Addison Wesley Publishing.
- Pasolong, Harbani. 2007. *Kepemimpinan Birokrasi*. Bandung: Alfabeta
- Perry, James L, 1989. *Handbook of Public Administration*. San Fransisca, CA: Jossey-Bass Limited.
- Peters, et.al. 1978. *Klasifikasi Kualitas Batuan Berdasarkan Nilai Rock Quality Designation*.
- Ritzer, G. 1980. *Sociology: A Multiple Paradigm Science, Alimandan (penerjemah), Sosiologi Ilmu Berparadigma Ganda*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Rondinelli, Dennis, A. (edit), 2007. *Public Administration and Democratic Governance: Government Serving Citizen*. USA: United Nation Publication.
- Rosenbloom, D.H. & Kravchuk, R.S. 2005. *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. Ed. Ke6. Singapore: McGraw Hill.

- Ruslan, Rosady. 1997. *Kiat dan Strategi Kampanye Public Relations*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada
- Siagian, Sondang P. 2008. *Filsafat Administrasi*. Jakarta: STIA LAN Press
- Shafritz, Jay.M. dan E.W.Russell, 1997. *Introducing Public Administration*. New York, N.Y. :Longman.
- Thoha, Miftah, 1983. *Perilaku Organisasi*. Fisipol UGM, Rajawali Press, Jakarta.
- Thoha, Miftah. 2008. *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*. Jakarta: Kencana Prenamedia Group



## Tentang Penulis



**Ni Putu Tirka Widanti** memulai karir sebagai dosen tetap di Universitas Ngurah Rai, tepatnya pada Program Studi Magister Administrasi Publik, Pasca-sarjana, setelah lulus dari Program Doktor Ilmu Administrasi, Untag Surabaya (2009). Ia mengampu bidang

mata kuliah Prinsip Administrasi Publik dan Pelayanan Publik yang keduanya merupakan *core* administrasi publik. Menjadi Ketua Program Studi pada prodi ini dari tahun 2011 sampai 2018 hingga dikukuhkan sebagai Adjunct Professor pada Amity University Gurgaon, India sejak 2018 yang mengampu mata kuliah Gender Sensitization hingga kini. Kewajiban presensi ke India minimal setahun sekali. Ia juga dipercaya menjadi staf ahli DPRD Provinsi Bali yang bertugas mendampingi Kaukus Perempuan Parlemen yang ada di lembaga ini. Sejak 3 Agustus 2020 dipercaya mengemban amanah sebagai Rektor Universitas Ngurah Rai, Bali.

Sebelum memasuki dunia kampus, *hospitality*, dan *international* adalah kiprahnya. Ia sangat familiar dengan komunitas ekspatriat di Bali, namun tidak asing dengan

area pendidikan karena ayahnya (almarhum) adalah seorang kepala sekolah. Tirka pernah menjadi Executive Secretary di Bali International School, sekolah asing pertama di Bali. Ia juga pendiri dan President Yayasan Kul-Kul, sebuah legal entitas Green School Bali, sekolah asing yang berkonsep lingkungan dan terkenal saat ini, disebut sebagai Satuan Pendidikan Kerjasama (SPK) dalam sistem pendidikan nasional di Indonesia.



# PRINSIP ADMINISTRASI PUBLIK



Ruang lingkup administrasi publik sangat kompleks tergantung dari perkembangan kebutuhan atau dinamika masalah yang dihadapi masyarakat. Salah satu cara untuk melihat cakupan material atau ruang lingkup administrasi publik dari suatu negara adalah dengan mengamati jenis lembaga departemen (kementerian) dan nondepartemen yang ada.

Hal-hal yang dikerjakan di dalam dunia administrasi publik adalah yang dilakukan pemerintah dengan jumlah dan jenis yang variatif, baik menyangkut pemberian pelayanan di berbagai bidang kehidupan (*public services*), maupun yang berkenaan dengan mengejar ketertinggalan masyarakat lewat program pembangunan. Kegiatan terkait pembangunan tersebut dapat diamati dari penyediaan barang-barang publik seperti pembangunan ekonomi (sarana prasarana fisik dan sosial), sistem sosial budaya, hukum, politik, dan pembangunan kualitas manusia, yang seluruhnya diarahkan untuk mengejar ketertinggalan, pengentasan kemiskinan, serta pengurangan ketimpangan, dan pengangguran.

Buku ini merupakan bahan ajar ihwal prinsip administrasi publik yang secara garis besar menyajikan sejarah dan perkembangan administrasi publik; konsep dasar administrasi publik; birokrasi dan administrasi publik; reformasi administrasi publik; serta etika administrasi publik.