

# PERKEMBANGAN TEORI ADMINISTRASI NEGARA

Asna Aneta  
Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Gorontalo

## INTISARI

Mempelajari Teori Administrasi Negara dipastikan kita harus mengenal empat teori, yakni (1) teori deskriptif eksplanatif, (2) teori normatif, (3) teori asuntif, dan (4) teori instrumental, yang keempat teori tersebut secara bersama-sama membentuk Tiga Pilar Administrasi Negara: (a) perilaku organisasi dan perilaku manusia pada organisasi-organisasi publik, (b) teknologi manajemen dan institusi-institusi implementasi kebijakan, dan (c) kepentingan publik yang berkaitan dengan pilihan etika individu dan persoalan-persoalan pemerintahan. Perkembangan selanjutnya adalah kita mengenal lima paradigma administrasi Negara, yakni: (1) Paradigma Pertama: Dikhotomi Politik-Administrasi (1900-1926), (2) Paradigma Kedua: Prinsip-prinsip Administrasi Negara (1927-1937), (3) Paradigma Ketiga: Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik (1950-1970), (4) Paradigma Keempat: Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi (1956-1970), dan (5) Paradigma Kelima: Administrasi Negara sebagai Administrasi Negara (1970-sekarang)

Kata Kunci : Teori dan Administrasi Negara

## Pendahuluan

Ilmu administrasi negara pada dasarnya adalah mempelajari seluruh kegiatan atau proses mengenai kerjasama di antara manusia untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Kegiatan yang berupa kerjasama tersebut sifatnya umum dalam arti telah ada sejak jaman dahulu sampai sekarang. Kerjasama itu sendiri sifatnya dapat menjurus kearah pencapaian tujuan pribadi (privat) dan dapat pula menjurus kearah pencapaian tujuan masyarakat (publik). Oleh karena itu dalam pelaksanaannya ilmu adminisirasi berorientasi kepada pencapaian tujuan yang bersifat privat disebut dengan istilah "Administrasi Privat/Niaga". Sedangkan ilmu administrasi yang berorientasi kepada pencapaian tujuan masyarakat disebut dengan istilah "Administrasi Publik/Negara". Dengan demikian tidak heranlah apabila seluruh konsep, teori atau sistem analisis dari ilmu administrasi digunakan atau berlaku pula dalam administrasi niaga atau administrasi negara.

Penyelenggaraan ilmu administrasi pada dasarnya untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Oleh karena itu setiap kegiatan dalam administrasi diupayakan untuk tercapainya tujuan sesuai dengan yang direncanakan dan mengandung rasio terbaik antara masukan dengan keluaran.

Mengingat ilmu administrasi adalah ilmu yang mempelajari kerjasama, sedangkan kerjasama itu sendiri terdapat pada seluruh lapisan masyarakat dalam setiap aspek kehidupan, maka kajian administrasi lebih luas dari kajian ilmu

sosial lainnya. Konsekuensi logis dari luasnya kajian administrasi ini, maka sulit untuk ditentukan suatu batasan yang tepat mengenai apa sebenarnya ilmu administrasi itu.

Dari berbagai batasan pengertian administrasi menurut para ahli sebenarnya dapat dikelompokkan menjadi tiga macam yaitu:

**1. Administrasi diberi arti sebagai proses atau kegiatan.**

Para ahli yang berpendapat demikian antara lain:

- a. Sondang P. Siagian  
Administrasi adalah keseluruhan proses kerjasama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.
- b. The Liang Gie  
Administrasi adalah segenap rangkaian perbuatan pe-nyelenggaraan dalam setiap usaha kerjasama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan tertentu.

**2. Administrasi diberi arti sebagai tata usaha**

Para ahli yang berpendapat demikian antara lain:

- a. Munawardi Reksohadiprawiro;  
Dalam arti sempit, administrasi berarti tata usaha yang mencakup setiap pengaturan yang rapi dan sistematis serta penentuan fakta-fakta secara tertulis, dengan tujuan memperoleh pandangan menyeluruh serta hubungan timbal balik antara satu fakta dengan fakta lainnya.  
G. Kartasapoetra  
Administrasi adalah suatu alat yang dapat dipakai menjamin kelancaran dan keberesan bagi setiap manusia untuk melakukan perhubungan, persetujuan dan perjanjian atau lain sebagainya antara sesama manusia dan/atau badan hukum yang dilakukan secara tertulis.

**3. Administrasi diberi arti sebagai pemerintah atau administrasi negara.**

Para ahli yang berpendapat demikian antara lain:

- a. J. Wajong  
Administrasi negara adalah kegiatan yang dilakukan untuk mengendalikan usaha-usaha instansi pemerintah agar tujuannya tercapai.
- b. Wijana  
Administrasi adalah rangkaian semua organ-organ negara rendah dan tinggi, yang bertugas menjalankan pemerintahan, pelaksanaan dan kepolisian.

Begitu pula halnya dengan pengertian administrasi negara, pendapat para ahli mengenai batasan administrasi negara sangat beraneka ragam, meskipun demikian apabila diperhatikan secara seksama batasan administrasi negara tersebut mempunyai dua pola pikir yang berbeda yaitu:

- 1) Pola pikir yang memandang bahwa administrasi negara sebagai kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah atau lembaga legislatif. Ahli yang berpendapat demikian antara lain W.F. Willoughby yang menyatakan bahwa

"Administrasi negara itu hanya berkaitan dengan fungsi untuk melaksanakan hukum yang telah ditetapkan oleh DPR dan telah ditafsirkan juga bahwa administrasi negara sebagai suatu bidang studi berkaitan terutama dengan sarana-sarana untuk melaksanakan nilai-nilai atau keputusan politik."

Dengan demikian jelas menurut pola ini bahwa administrasi negara hanya berkaitan dengan pelaksanaan kebijaksanaan terutama yang telah diputuskan oleh lembaga eksekutif. Dalam kenyataannya menunjukkan bahwa kegiatan administrasi negara ternyata sangat luas, oleh karenanya pola pikir seperti itu kurang banyak pegikutnya.

- 2) Pola pikir yang memandang bahwa administrasi negara sebagai kegiatan yang dilakukan oleh lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Ahli yang berpendapat seperti ini antara lain J.M. Pfiffner; Administrasi negara adalah koordinasi dari usaha-usaha kolektif yang dimaksudkan untuk melaksanakan kebijaksanaan pemerintah.

Selanjutnya Gerald E. Caiden menyatakan bahwa administrasi negara meliputi setiap bidang dan aktivitas yang menjadi sasaran kebijaksanaan pemerintah, termasuk proses formal dan kegiatan DPR, fungsi-fungsi yang berlaku dalam lingkungan pengadilan, dan kegiatan lembaga-lembaga militer.

Dari kedua pola pikir tersebut di atas jelas bahwa ada dua hal yang mendasar mengenai administrasi negara yaitu:

1. Administrasi negara tidak berkaitan dengan kegiatan lembaga eksekutif saja.
2. Administrasi negara adalah kegiatan manusia yang berhubungan dengan pengaturan sumber daya manusia dan alami yang diperlukan untuk mencapai kemasyarakatan.

Seljalan dengan pemikiran tersebut diatas, Felix A. Nigro berpendapat bahwa:

1. Administrasi negara adalah usaha kelompok yang bersifat kooperatif yang diselenggarakan dalam satu lingkungan publik.
2. Administrasi negara kegiatannya meliputi tiga bidang yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif dan satu bidang dengan bidang lainnya berhubungan erat.
3. Administrasi negara mempunyai peranan penting dalam formulasi kebijaksanaan publik dan merupakan bagian proses politik.
4. Administrasi negara sangat berbeda dengan administrasi niaga.
5. Administrasi negara berhubungan erat dengan kelompok niaga dan individu dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Seperti halnya ilmu administrasi, maka administrasi negarapun dapat dikatakan seni dan ilmu. Konteks ini harus digunakan secara tepat yaitu sebagai ilmu apabila administrasi negara itu menjadi lapangan penyelidikan ilmiah dan merupakan bidang studi serta memenuhi persyaratan sebagai ilmu. Administrasi negara sebagai suatu seni apabila diperhatikan fungsi praktisnya yaitu merupakan fenomena yang universal sifatnya sehingga merupakan kemahiran yang diperoleh melalui pengalaman. Hal ini sesuai dengan pendapat Robert Presthus yang

menyatakan bahwa administrasi negara sebagai seni dan ilmu dalam merancang dan melaksanakan kebijaksanaan publik.

Sejalan dengan pendapat Robert Presthus adalah Dimock and Dimock yang menyatakan bahwa sebagai suatu studi, administrasi negara membahas setiap aspek kegiatan pemerintah yang dimaksudkan untuk melaksanakan hukum dan memberikan pengaruh pada kebijakan publik. Sebagai suatu proses administrasi negara adalah seluruh langkah yang diambil dalam penyelesaian pekerjaan dan sebagai suatu kemampuan administrasi negara mengorganisasikan dan mengarahkan kegiatan orang-orang dalam lembaga publik.

Di Indonesia baik para ilmuwan maupun praktisi cenderung sepakat mengenai administrasi negara itu adalah seni dan ilmu, hal ini tercermin dengan banyaknya para ahli yang mengutip pendapat D. Waldo mengenai administrasi negara yaitu:

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

Administrasi negara di Indonesia berkembang sesuai dengan perkembangan bangsa. Secara umum perkembangan tersebut dapat diklasifikasikan menjadi:

#### **1. Masa Penjajahan Belanda.**

Selama tiga setengah abad Indonesia dijajah Belanda, selama itu pula administrasi dikenal hanya sebagai ilmu pengetahuan. Pada masa ini administrasi diartikan secara sempit yaitu sebagai pekerjaan yang berhubungan dengan ketatausahaan dalam bahasa Belanda dikenal dengan istilah "administrasi". Oleh karena itu pada masa ini administrasi secara nyata berupa pengarsipan, ekspedisi, pengetikan, surat menyurat, registrasi dan herregistrasi yang kesemuanya bersifat tulis menulis yang dalam bahasa Inggris dikenal dengan istilah "Clerical Work". Masa penjajahan Belanda yang tiga setengah abad nampaknya cukup mempengaruhi bangsa Indonesia mengenai pengetahuan administrasi secara sempit. Sampai sekarang banyak bangsa Indonesia yang belum memahami apa hakekat administrasi secara luas. Hal ini nampak jelas dalam kegiatan sehari-hari terutama yang berhubungan dengan birokrat, umpamanya untuk mengambil KTP dimohon membayar "biaya administrasi" terlebih dahulu. Pada masa ini administrasi negara sebagai suatu disiplin ilmu belum begitu dikenal. Di perguruan tinggi mata kuliah administrasi negara masih digabung dengan ilmu lain seperti pemerintah dan sebagainya.

#### **2. Masa Penjajahan Jepang**

Dalam masa penjajahan Jepang yang berlangsung cukup singkat tidak begitu nampak mempengaruhi budaya bangsa atau pemerintahan. Begitu juga ilmu administrasi penerapan secara optimal belum terpikirkan. Meskipun demikian ada beberapa hal yang perlu dicatat pada masa ini adalah berupa dibentuknya

rukun-rukun kampung. Rukun kampung ("Asatjo") dibagi menjadi beberapa Rukun tetangga ("Kumitjo"). Hal seperti ini membekas sampai sekarang menjadi istilah RW dan RT dalam sistem administrasi negara Indonesia.

Selain hal tersebut di atas pada masa penjajahan Jepang dalam sistem pemerintahan mulai diperkenalkan organisasi pertahanan sipil atau dalam bahasa Jepang disebut "Sie Nen Dan". Begitu juga kursus-kursus ketataprajaan mulai dirintis meskipun dengan persyaratan peserta sangat ketat dan sepenuhnya untuk kepentingan penjajahan semata-mata.

### **3. Masa Kemerdekaan.**

Pada masa kemerdekaan Indonesia tanggal 17 Agustus 1945 ditandai dengan dibukanya beberapa Perguruan Tinggi di Jakarta dan Yogyakarta. Pada masa ini ilmu administrasi ataupun administrasi negara belum mendapat tempat yang baik sebagai disiplin ilmu. Dengan demikian ilmu administrasi dan administrasi negara masih merupakan bagian dari mata kuliah yang dianggap pokok pada waktu itu antara lain ilmu pemerintahan dan ilmu hukum. Pada awalnya Fakultas Sosial Politik menempatkan ilmu administrasi negara merupakan bagian dari ilmu politik. Pada awal tahun lima puluhan di Indonesia pandangan ilmu administrasi termasuk bagian dari ilmu politik mulai ditinggalkan dan pandangan mulai tertuju kepada ilmu administrasi negara sebagai suatu disiplin ilmu yang berdiri sendiri. Dengan demikian usaha yang dilakukan oleh Perguruan Tinggi ini mulai meluas yaitu dimulai dengan berdirinya Sekolah Tinggi Pamong Praja di Malang yang semula bernama Kursus Dinas (KDC) yang kemudian berkembang menjadi Institut Ilmu Pemerintahan (IIP). Begitu juga di Ujung Pandang tercatat sebagai suatu tempat lahirnya administrasi negara di Indonesia yang dipelopori oleh Mr. Tjia Kok Tjiang dengan mendirikan Perguruan Tinggi Tata Praja.

Universitas Gajah Mada dengan Fakultas Sosial Politik khususnya jurusan Usaha Negara secara nyata merupakan Perguruan Tinggi yang mulai membina dan mengembangkan pemikiran baru ilmu administrasi negara merupakan disiplin ilmu yang berdiri sendiri dengan dosen yang dikenal pada waktu itu bernama Dr. Garth Jones. Dengan dasar itulah maka Prof. Bintoro Tjokroamidjojo, MA menyebutkan bahwa "Peletakan batu pertama ilmu administrasi negara di Indonesia dilakukan antara tahun 1951 sampai dengan 1955".

Pada masa 1951-1955 inilah pengertian administrasi maupun administrasi negara berkembang dalam arti yang modern dengan tokohnya antara lain: Woodrow Wilson, Dimock & Dimock, John M. Pfiffner, Herbert Simon, dan Prof. Bintoro Tjokroamidjojo, MA.

Perkembangan lebih lanjut bagi administrasi negara di Indonesia adalah dengan didirikannya Lembaga Administrasi Negara (LAN) pada tanggal 5 Mei 1957 dengan Peraturan Pemerintah nomor 30 tahun 1957 kemudian disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah nomor 5 tahun 1971. Seperti halnya di Amerika dan Prancis tempat lahirnya ilmu administrasi dan

administrasi negara para pelopornya adalah orang teknik seperti F.W. Taylor dan Henry Fayol. Orang teknik di Indonesia yang dijadikan pelopor administrasi negara adalah Ir. Djuanda yang pada waktu itu menduduki Perdana Menteri, beliaulah yang merintis berdirinya Lembaga Administrasi Negara di Indonesia dengan dukungan Mr. Sumarman yang pada waktu itu Menteri Dalam Negeri dan Mengangkat Direktur (Ketua) LAN yang pertama (1958-1962) yaitu Prof. Dr. Mr. Prajudi Atmosudirdjo.

### **Administrasi Negara dan Perkembangan Teorinya**

Administrasi negara merupakan kombinasi yang sangat beragam serta tidak berpola antara teori dan pelaksanaan. Administrasi Negara dimaksudkan untuk lebih memahami hubungan antara pemerintah dengan masyarakatnya serta meningkatkan responsibilitas kebijakan Negara terhadap berbagai kebutuhan sosial, dan juga melembagakan praktek-praktek manajerial agar terbiasa lebih efektif dan efisien.

Tidak dapat disangkal, bahwa kalimat diatas juga agak luas dan tidak berpola, meskipun untuk maksud kita hal itu sudah cukup. Kendati demikian, ada karakteristik tambahan administrasi negara, yang akan kita gunakan sebagai model dalam pembahasan selanjutnya.

Berbicara tentang perkembangan teori administrasi Negara, K Bailey (dalam Nicolas Henry, 1988:31-32) mengemukakan bahwa administrasi Negara adalah (atau seharusnya) menyangkut perkembangan empat macam teori, sebagai berikut:

1. ***Teori deskriptif eksplanatif***, atau diskripsi struktur bertingkat dan berbagai hubungan dengan lingkungannya.

Teori ini memberikan penjelasan secara abstrak realitas administrasi negara, baik dalam bentuk konsep, proposisi atau hukum. Contoh adalah konsep hirarkhi dari organisasi formal. Konsep tersebut menjelaskan ciri umum dari organisasi formal. Konsep tersebut menjelaskan ciri umum dari organisasi formal, yaitu adanya penjenjangan dalam struktur organisasi. Konsep yang sederhana seperti hirarkhi ini bisa berkembang menjadi rumit, misalnya teori yang menjelaskan secara deskriptif multihirarkhi dalam mekanisme kerja organisasi publik kurang jelas dijelaskan sebagai orang yang berada dipucuk hirarkhi suatu organisasi dan secara eksklusif bekerja dalam struktur internal tersebut, karena disamping organisasi yang dipimpinnya, ia juga harus berhubungan dengan organisasi atau kelompok-kelompok sosial lain/politik lain yang juga memiliki hirarkhi sendiri. Dalam hal ini manajer suatu organisasi lebih cocok dijelaskan sebagai broker yang senantiasa harus bernegosiasi menjembatani kepentingan-kepentingan organisasi dengan kepentingan-kepentingan lain di luar organisasi yang dipimpinnya.

Pada dasarnya teori deskriptif eksplanatif menjawab dua pertanyaan teori deskriptif, yaitu *apa dan mengapa atau apa berhubungan dengan apa*. Pertanyaan apa, menuntut jawaban deskriptif mengenai satu realitas tertentu

yang dijelaskan secara abstrak ke dalam satu konsep tertentu misalnya, hirarkhi organisasi formal, hirarkhi kebutuhan, organisasi formal, konflik peranan, ketidakjelasan peranan, semangat kerja dan lain-lain.

Pertanyaan mengapa atau apa berhubungan dengan apa menuntut jawaban eksplanatif atau diagnostik mengenai keterkaitan antara satu konsep abstrak tertentu dengan konsep abstrak lainnya. Misalnya konflik peranan berhubungan dengan tipe kegiatan, apakah departemental atau koordinatif, artinya kegiatan yang bersifat departemental (dilaksanakan hanya oleh satu departemen) cenderung kurang menimbulkan konflik peranan diantara pengambil keputusan dan pelaksana, dibanding jika kegiatan tersebut dilaksanakan secara koordinatif (melibatkan banyak departemen).

Hubungan satu konsep dengan lainnya dapat lebih kompleks dari sekedar hubungan kausal antara dua variabel (variabel pengaruh dan variabel terpengaruh). Hubungan antar banyak variabel dapat bersifat timbal balik atau sistemik. Misalnya, Model keterkaitan ketidak-mampuan Administratif, yang menjelaskan secara abstrak lingkaran setan dari sejumlah banyak variabel baik yang bersifat internal maupun eksternal yang secara sistemik berhubungan dengan ketidakmampuan administratif.

2. **Teori normatif**, atau nilai-nilai yang menjadi tujuan bidang ini, alternatif keputusan yang seharusnya diambil oleh penyelenggara administrasi negara (praktisi) dan apa yang seharusnya dikaji dan dianjurkan kepada para pelaksana kebijakan.

Teori normatif bertujuan menjelaskan situasi administrasi masa mendatang secara prospektif. Termasuk dalam teori ini adalah Utopi, misalnya masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila atau keluarga kecil yang bahagia dan sejahtera. Teori normatif juga dapat dikembangkan dengan merumuskan kriteria-kriteria normatif yang lebih spesifik, seperti efisiensi, efektivitas, responsibilitas, akuntabilitas, ekonomi, semangat kerja pegawai, desentralisasi, partisipasi, inovasi dan sebagainya. Teori normatif memberikan rekomendasi kearah mana suatu realitas harus dikembangkan atau perlu diubah dengan menawarkan kriteria-kriteria normatif tertentu.

Permasalahan dalam teori normatif adalah bahwa kriteria-kriteria yang ditawarkan tidaklah selalu saling mendukung, akan tetapi dalam beberapa hal saling bertentangan. Misalnya penekanan pada efisiensi dapat mengorbankan pemerataan penekanan pada sentralisasi juga dapat mengorbankan akuntabilitas dan inovasi (terutama dari bawah).

3. **Teori asumtif**, pemahaman yang benar terhadap realitas seorang administrator, suatu teori yang tidak mengambil asumsi model setan maupun model malaikat birokrat.

Teori asumtif menekankan pada prakondisi atau anggapan adanya suatu realitas sosial dibalik teori atau proposisi yang hendak dibangun. Teori X dan Y dari McGregor adalah salah satu contoh dari teori Asumtif. Dalam teori tersebut dikemukakan dua jenis asumsi yang berlawanan tentang sifat

manusia. Teori X berasumsi bahwa pada dasarnya manusia bersifat malas dan senang menghindari pekerjaan jika memungkinkan. Sementara teori Y berasumsi sebaliknya, yaitu bahwa manusia memiliki kemauan untuk bekerja dan memiliki kemampuan untuk mengontrol dirinya dalam mengemban tanggung jawab yang dibebankan kepadanya.

4. **Teori instrumental**, atau peningkatan teknik-teknik manajerial dalam rangka efisien dan efektivitas pencapaian tujuan negara.

Pertanyaan pokok yang dijawab pada teori ini adalah *bagaimana dan kapan*. Teori Instrumental merupakan tindak lanjut (maka) dari proposisi *jika karena*. Misalnya jika sistem administrasi berlangsung secara begini dan begitu karena ini dan itu, jika desentralisasi dapat meningkatkan efektivitas birokrasi. Jika manusia dan institusinya sudah siap atau dapat disiapkan pada perubahan sistem administrasi ke arah desentralisasi yang lebih besar, maka strategi, teknik dan alat-alat apa yang dikembangkan untuk menunjangnya. Teori-teori administrasi negara yang dikemukakan di atas oleh para ahli, banyak tertuju pada peran pemerintah dan dukungan rakyat terhadap masalah-masalah yang dihadapi publik.

Keterlibatan masyarakat dan pemerintah dalam administrasi negara sebagaimana yang dikemukakan oleh para ahli di atas dalam menangani masalah-masalah publik sangat jelas. Karenanya apa yang kemudian menjadi bidang studi Administrasi Negara adalah bagaimana orang-orang mengorganisasikan diri mereka sebagai publik secara kolektif dan dengan tugas dan kewajiban masing-masing memecahkan masalah-masalah publik untuk mencapai tujuan bersama mereka.

Pada pengertian tersebut di atas peranan masyarakat sangat menentukan dalam mengatasi masalah-masalah publik. Dengan kedudukan negara yang mempunyai keterbatasan terutama dari segi biaya untuk memenuhi segala kebutuhan publik, maka peranan masyarakat (swasta) sangat menentukan. Dewasa ini peranan swasta semakin banyak terlihat pada bidang-bidang yang tadinya dimonopoli oleh negara seperti transportasi, pendidikan, perumahan, dan lain-lain.

Walaupun demikian peranan pemerintah tetap memegang posisi sentral dalam pemenuhan dan penanganan masalah-masalah publik. Negara adalah merupakan lembaga formal yang memiliki mandat (dengan asumsi bahwa mekanisme demokratis berlangsung) dari rakyat melalui cara-cara tertentu yang dapat dibenarkan oleh hukum yang berlaku untuk memenuhi kepentingan publik. Karena itu Administrasi Negara secara lebih khusus dapat dijelaskan sebagai apa yang dilakukan oleh pemerintah, terutama lembaga eksekutifnya, didalam memecahkan masalah-masalah kemasyarakatan.

Keempat teori Bailey yang telah dijelaskan diatas secara bersama-sama membentuk **tiga pilar administrasi negara**: 1) perilaku organisasi dan perilaku manusia pada organisasi-organisasi publik; 2) teknologi manajemen



dan institusi-institusi implementasi kebijakan-kebijakan; dan 3) kepetingan publik yang berkaitan dengan pilihan etika individual dan persoalan-persoalan pemerintahan.

### **Masa Awal Ilmu Administrasi Negara**

Secara luas, Woodrow Wilson meletakkan landasan bagi permulaan studi administrasi negara dalam karangannya yang berjudul "The Study of Administration" yang dimuat dalam *Political Science Quarterly* pada 1887. Dalam studinya ini, Wilson melihat bahwa "lebih sukar *menjalankan* suatu konstitusi daripada menyusunnya", dan mengajukan usul agar lebih banyak pikiran intelektual dalam mengemban manajemen negara. Artikel Wilson itu telah menimbulkan berbagai penafsiran dari para sarjana sesudahnya. Beberapa sarjana berpendapat bahwa Wilson yang mula-mula mengajukan "dikotomi politik/administrasi" - *perbedaan yang naif antara aktivitas politik dan administrasi dalam organisasi kemasyarakatan*- akan membingungkan bidang ini pada tahun-tahun mendatang. Sarjana lain memberikan tanggapan, bahwa Wilson adalah seorang yang sadar sepenuhnya bahwa administrasi negara pada dasarnya sedikit banyak bersifat politis sebagaimana diuraikan secara jelas dalam artikelnya. Dalam kenyataannya, Wilson sendiri kelihatannya bersikap mendua tentang apa sebenarnya administrasi negara itu. Sebagaimana disimpulkan Richard J. Stillman dalam tinjauannya yang cermat dan tepat atas artikel Wilson itu. Menurutnya, Wilson gagal menjelaskan apa sebenarnya yang menjadi kajian administrasi. bagaimana seharusnya hubungan antara bidang administrasi dan politik, dan apakah kajian administrasi akan menjadi suatu ilmu yang abstrak sama seperti ilmu-ilmu alam.

Meskipun demikian, tidak dapat disangkal bahwa Wilson telah menempatkan tesis yang jelas dalam artikelnya itu, yang berpengaruh kuat dan sulit dihapus, bahwa: Adinistrasi Negara perlu untuk dipelajari. Para ahli ilmu politik akhirnya menciptakan paradigma pertama yang menjadi ciri administrasi negara, yang mendekati apa yang dikemukakan Wilson.

### **Perkembangan Paradigma Administrasi Negara**

Para ahli berpendapat bahwa administrasi negara adalah unik, yaitu mempunyai perbedaan yang sangat menonjol dengan ilmu politik (ibu ilmu administrasi negara) maupun dengan ilmu administrasi (sahabat lama administrasi negara) dalam masalah perkembangan segi-segi tertentu teori organisasi dan teknik manajemen. Administrasi negara berbeda dengan ilmu politik dalam hal penekanannya pada perilaku dan struktur birokrasi serta metodologinya. Administrasi negara berbeda dengan ilmu administrasi dalam hal teknik evaluasi yang diterapkan oleh organisasi kemasyarakatan yang tidak mencari untung (*non profit organizations*) yang tidak sama dengan yang digunakan oleh organisasi swasta yang menguntungkan (*profit-making private organizations*), dan bahwa dalam organisasi yang mencari untung (*profit seeking organizations*),

pertimbangan kepentingan umum sangat dibatasi dalam struktur pengambilan keputusan dan perilaku penyelenggara administrasi negara.

Administrasi negara berkembang sebagai bidang akademis melalui rangkaian pergantian lima paradigma yang tumpang-tindih. Sebagaimana dikemukakan Robert T. Golembiewski dalam tulisannya, tiap fase dapat dicirikan atas dasar pemilikan *lokus* ataupun *fokusnya*. *Lokus* adalah tempat "di mana" bidang itu berada. *Lokus* administrasi negara biasanya adalah birokrasi pemerintah, meskipun tidak selalu demikian dan seringkali *lokus* tradisional ini kabur. *Fokus* adalah kekhususan dari bidang ini. Satu fokus administrasi negara telah menjadi kajian "prinsip-prinsip administrasi" tertentu, tetapi sekali lagi, fokus disiplin ini telah berubah sejalan dengan perkembangan paradigma administrasi negara.

Administrasi negara sebagai salah satu cabang dari ilmu administrasi sampai sekarang tetap menarik untuk disimak secara mendalam. Hal ini dapat dimengerti mengingat administrasi negara itu sendiri mempunyai sifat yang dinamis. Sebagai konsekuensi dari sifat yang dinamis tersebut timbul berbagai rumusan atau batasan mengenai administrasi negara yang beraneka ragam. Karena saking banyaknya rumusan atau batasan itu, maka apabila diperhatikan seolah-olah menunjukkan kompetisi yang cenderung tidak sehat. Ketidaksehatan ini sebenarnya sebagai akibat sifat emosional para ahli yang cenderung menonjolkan wawasannya masing-masing sesuai dengan latar belakang disiplin ilmu yang dimiliki atau pengetahuannya di tempat bekerja masing-masing.

Dalam segi lain administrasi negara masih tetap menarik untuk disimak yaitu dari segi seni atau ilmu. Hal ini dapat dimengerti mengingat administrasi negara merupakan salah satu bidang yang kontroversial dan penuh dengan argumentasi yang rasional. Nicholas Henry menyatakan bahwa dalam arti luas administrasi negara adalah suatu kombinasi teori dan praktek. Tujuannya adalah untuk memajukan satu pemahaman tentang pemerintah dan hubungannya dengan rakyatnya, yang pada gilirannya akan memajukan kebijaksanaan-kebijaksanaan publik yang lebih responsif terhadap tuntutan sosial dan untuk menetapkan praktek-praktek manajemen yang efisien, efektif dan lebih manusiawi.

Dari literatur-literatur yang ada mengenai administrasi negara terdapat berbagai konsepsi, teori atau gejala yang tumpang tindih. Konsepsi, teori atau gejala tersebut pada dasarnya merupakan suatu kenyataan yang tidak bisa ditolak keberadaannya yaitu mengenai administrasi negara baik sebagai suatu ilmu ataupun sebagai suatu seni. Konsepsi, teori atau gejala ini lazimnya disebut dengan istilah **paradigma**. Dengan demikian paradigma administrasi negara berarti inti teori administrasi negara baik yang telah teruji maupun yang akan diuji kebenarannya.

Berdasarkan pengamatan Robert T. Golembiewsky menyimpulkan bahwa dalam setiap periode perkembangannya administrasi negara dapat ditandai oleh apakah administrasi negara itu "Locus" atau "Focus". *Locus* artinya tempat/letak kelembagaan dari administrasi negara misalnya pada birokrasi

pemerintahan. Focus sesuatu yang dikhususkan untuk administrasi negara, menurut Robert T. Golembiewsky contoh focus administrasi negara adalah prinsip-prinsip administrasi. Locus dan Focus inilah yang menjadi dasar perbedaan pendapat para ahli dalam merumuskan batasan administrasi negara. Oleh karena itu setiap paradigma administrasi negara yang satu akan berbeda dengan paradigma yang lainnya, Perbedaan tersebut terletak dalam locus dan focusnya.

Nicholas Henry secara rinci mengemukakan lima paradigma administrasi negara yaitu:

***Paradigma Pertama: Dikhotomi Politik-Administrasi (1900-1926)***

Periode ini berarti adanya pemisahan antara ilmu politik dengan administrasi. Periode ini ditandai dengan munculnya buku *Politics and Administration* karangan Frank J. Goodnow tahun 1900. Dalam bukunya Goodnow menyatakan bahwa ada dua fungsi yang berbeda dari pemerintahan yaitu: *Pertama*, fungsi politik yang menyangkut kebijaksanaan atau ekspresi kemauan negara, dan *Kedua*, fungsi administrasi, yaitu yang menyangkut pelaksanaan kebijaksanaan-kebijaksanaan tersebut.

Alam pikiran Goodnow mengenai pemisahan fungsi pemerintahan ini mungkin dipengaruhi oleh adanya sistem pemisahan kekuasaan di Amerika Serikat. Selain itu Goodnow berpendapat bahwa administrasi negara seharusnya memusatkan perhatian kepada birokrasi yang berlaku dibidang pemerintahan. Pengesahan secara akademik terhadap administrasi negara diperoleh pada tahun 1920-an yaitu dengan keluarnya buku *Introduction to the Study of Public Administration* karangan Leonard D. White tahun 1926. White menyatakan bahwa politik seharusnya tidak ikut mencampuri administrasi dan administrasi negara harus bersifat studi ilmiah dan dapat bersifat bebas nilai, sedangkan misi pokok administrasi negara adalah efisiensi dan ekonomis. Buku karangan White ini merupakan buku yang pertama membahas secara lengkap bidang administrasi negara dengan berbagai kasusnya. Dengan demikian pada paradigma yang pertama ini administrasi negara menekankan pada "locus" tempat administrasi negara berada yaitu bebas nilai.

***Paradigma Kedua: Prinsip-prinsip Administrasi Negara (1927-1937)***

Pada masa ini berkembang anggapan bahwa prinsip-prinsip administrasi yang bersifat universal yang dapat ditemukan dan yang dapat berlaku kapan dan dimana saja. Prinsip-prinsip administrasi adalah prinsip dalam arti yang sebenarnya. Prinsip-prinsip administrasi akan berlaku dalam setiap lingkungan administrasi, tanpa memandang segala macam bentuk faktor budaya, fungsi, lingkungan, misi, dan situasi. Tanpa ada kecualinya prinsip-prinsip administrasi dapat diterapkan dimana saja dengan hasil yang memuaskan. Anggapan ini bersumber dari buku *Principles of Public Administration* karangan W.F. Wilioughby tahun 1927.

Pendukung atau tokoh pada masa ini antara lain: Mary Parker Follet (1924) bukunya *Creative Experience*, Henry Fayol (1930) bukunya *Industrial and General Management*, James D. Mooney dan Alan C. Reiley (1939) bukunya *Principles of Organization*, Luther Gullick dan L. Urwick (1945) bukunya *The Element of Administration*.

Periode 1938-1947 muncul Chester Barnard dengan bukunya *The Function of Executive* tahun 1938. Karya Barnard ini banyak mengilhami Herbert Simon dalam Buku *Administrative Behavior* tahun 1947 yang secara terang-terangan mengabaikan prinsip administrasi.

Pada periode 1940-an ini administrasi negara menunjukkan adanya arah yaitu: *Pertama*: tumbuh kesadaran bahwa politik dan administrasi negara tidak dapat dipisahkan dalam pengertian apapun. *Kedua*: Prinsip-prinsip administrasi secara logis tidak konsisten.

Dengan demikian pada paradigma yang kedua ini administrasi negara jelas fokusnya adalah bagaimana menjalankan prinsip-prinsip administrasi tersebut.

#### ***Paradigma Ketiga: Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik (1950-1970)***

Pada masa ini berkembang anggapan bahwa administrasi negara tidak dapat dipisahkan dari ilmu politik, hal ini ibarat dua mata uang dengan dua muka. Dalam proses administrasi negara banyak menerima masukan dari politik begitu juga sebaliknya. Tokoh pada masa ini adalah Herbert Simon. Apabila diperhatikan ternyata jelas bahwa gerakan ini sifatnya mundur, karena itu timbul batasan-batasan administrasi negara yang bersifat menerapkan locus pada birokrasi pemerintah. Masa ini dapat pula diistilahkan dengan masa yang meninjau kembali jalinan konseptual antara administrasi negara dengan politik. Tulisan-tulisan mengenai administrasi negara pada masa ini berusaha mengkaitkan administrasi dengan ilmu politik. Selain itu ada juga tulisan yang hanya berbicara tentang penekanan atau penonjolan satu wilayah kepentingan dan bahkan sebagai sinonim dengan ilmu politik.

Menurut Unesco Paris 1948 ilmu politik dibagi dalam 4 (empat) bagian, yaitu: 1) *teori politik*, 2) *lembaga politik*, 3) *kekuatan politik* dan 4) *politik internasional*. Administrasi negara adalah bagian dari lembaga politik.

#### ***Paradigma Keempat: Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi (1956-1970)***

Pada masa ini para ahli administrasi merasa dikucilkan oleh ahli lainnya. Oleh karena itu mereka mempelajari sungguh-sungguh ilmu administrasi yang berintikan teori organisasi dan manajemen dalam upaya meningkatkan efektivitas dan efisiensi program. Dalam keadaan seperti ini jelas administrasi negara memfokuskan kepada teori perilaku organisasi, efektivitas dan efisiensi manajemen. Paradigma keempat terjadi hampir bersamaan waktunya dengan paradigma ketiga. Tokoh penting pada periode ini adalah Kith M. Henderson

(1966), James G. March dan Herbert Simon (1958), Richard Cyert dan James G. March (1963), James G. March (1965), James D. Thompson.

***Paradigma Kelima: Administrasi Negara sebagai Administrasi Negara (1970 sekarang)***

Pada masa ini Herbert Simon mengemukakan dua aspek penting yang perlu dikembangkan dalam disiplin ilmu administrasi negara. Kedua aspek itu adalah: *Pertama*, para ahli administrasi negara yang meminati pengembangan satu ilmu murni mengenai administrasi. *Kedua*, satu kelompok yang lebih besar yang meminati persoalan-persoalan kebijakan publik.

Dengan demikian fokusnya adalah: teori perilaku organisasi dari segi bagaimana/menggapainya bukan dari segi seharusnya dan teknik manajemen yang terakhir. Sedangkan locusnya adalah kebijakan publik/ilmu kebijakan. Sejalan dengan ini Stephen K. Bailey mengatakan ada tiga pokok utama dalam studi administrasi negara yaitu: *Pertama*, perilaku organisasi dan perilaku anggota-anggota organisasi publik. *Kedua*, teknologi manajemen, dan *Ketiga*, kepentingan publik yang erat hubungannya dengan masalah publik, ketika dan kebijakan publik.

Memperhatikan kelima paradigma tersebut diatas, maka dapat disimpulkan bahwa fungsi dasar administrasi negara adalah:

1. Merumuskan kebijakan publik, misalnya: pemerataan, pertumbuhan ekonomi/kemakmuran, keamanan dan seterusnya dengan prosesnya antara lain: analisis keadaan sekarang, alternatif perubahan dimasa depan, penyusunan strategi/teknik/program/kegiatan dan akhirnya keputusan.
2. Pengendalian perilaku organisasi dan perilaku organisasi publik meliputi struktur organisasi, kepegawaian, keuangan, perbekalan, tata usaha kantor dan hubungan masyarakatnya.
3. Penggunaan teknologi manajemen publik meliputi kepemimpinan, komunikasi, koordinasi dan pengawasan.

Selanjutnya untuk memberikan gambaran yang lebih luas mengenai paradigma administrasi negara, akan dikemukakan secara singkat beberapa paradigma administrasi Negara menurut para ahli sebagai berikut:

**1. Pfiffner & Presthus**

- a) The Constitutional-Legal-Historical Approach
- b) The Structural-Descriptive Approach
- c) The Socio-Psychological Approach

**2. H.G. Frederickson**

- a) Model Birokrasi Klasik
- b) Model Neo Birokrasi
- c) Model Institusi
- d) Model Hubungan Kemasyarakatan
- e) Model Pilihan Publik

**3. John C. Bencher**

- a) Pendekatan Tradisional
- b) Pendekatan Behavioral
- c) Pendekatan Pembuatan Keputusan
- d) Pendekatan Ekologis

**4. Felix A. Nigro**

- a) Periode Awal
- b) Periode Sesudah Perang Dunia Ke II
- c) Administrasi Negara Baru

**5. Thomas J. Davis**

- a) Pendekatan Manajerial
- b) Pendekatan Psikologis
- c) Pendekatan Politis
- d) Pendekatan Sosiologis

**6. C. L. Sharma**

- a) Pendekatan Proses Administrasi
- b) Pendekatan Empiris
- c) Pendekatan Perilaku Manusia
- d) Pendekatan Sistem Sosial
- e) Pendekatan Matematik
- f) Pendekatan Teori Keputusan

**Era New Public Management**

Sejak pertengahan tahun 1980-an di Eropa dan Amerika terjadi perubahan manajemen sektor publik yang cukup drastis dari sistem manajemen tradisional yang terkesan kaku, birokratis, dan hierarkis menjadi model manajemen sektor publik yang fleksibel dan lebih mengakomodasi pasar. Perubahan tersebut telah mengubah peran pemerintah terutama dalam hal hubungan antara pemerintah dengan masyarakat. Paradigma baru manajemen sektor publik tersebut kemudian dikenal dengan *New Public Management*.

Model *New Public Management* mulai dikenal tahun 1980-an dan kembali populer tahun 1990-an yang mengalami beberapa bentuk inkarnasi, misalnya munculnya konsep "*managerialism*" (Pollit, 1993); "*market-based public administration*" (Lan, Zhiyong, and Rosenbloom, 1992); "*post-bureaucratic paradigm*" (Barzelay, 1992); dan "*entrepreneurial government*" (Osborne and Gaebler, 1992). *New Public Management* berfokus pada manajemen, penilaian kinerja, dan efisiensi, bukan berorientasi pada kebijakan. Penggunaan paradigma *New Public Management* tersebut menimbulkan beberapa konsekuensi bagi pemerintah diantaranya adalah tuntutan untuk melakukan efisiensi pemangkasan biaya (*cost cutting*), dan kompetisi tender (*compulsory competitive tendering-CCT*).

Pada dasarnya *New Public Management* merupakan konsep manajemen sektor publik yang berfokus pada perbaikan kinerja organisasi. Penerapan konsep

tersebut berimplikasi pada perlunya dilakukan perubahan manajerial, terutama menyangkut perubahan personel dan struktur organisasi.

Sebelum membahas lebih lanjut mengenai model administrasi pemerintahan dimasa depan berdasarkan pendekatan *New Public Management*, khususnya konsep *reinventing government*, terlebih dahulu perlu kita pahami tentang birokrasi dan kelemahannya. Terdapat beberapa definisi mengenai birokrasi. Birokrasi berasal dari bahasa Perancis "*bureau*" yang berarti kantor. Konsep birokrasi mengaplikasikan prinsip-prinsip organisasi yang dimaksudkan untuk memperbaiki efisiensi administrasi, meskipun birokrasi yang keterlaluan seringkali justru menimbulkan efek yang tidak baik. Biasanya masalah administrasi yang kompleks dan ruwet terdapat pada organisasi besar, seperti organisasi pemerintahan. Akan tetapi, sebenarnya birokrasi tidak dibatasi hanya pada institusi sektor publik saja. Serikat dagang, universitas, LSM besar merupakan contoh birokrasi di luar pemerintah.

Ilmuwan yang sangat berpengaruh dalam pengembangan teori birokrasi adalah Max Weber. Dalam ilmu sosial, beberapa konsep administrasi kantor (*public office*) banyak dipengaruhi oleh pemikiran Max Weber. Max Weber adalah sosiolog Jerman dan ahli hukum. Weber pernah menulis buku *Wirtschaft und Gesellschaft* (Teori Organisasi Sosial dan Ekonomi) yang di dalamnya terdapat salah satu bab mengenai birokrasi. Menurut Weber, birokrasi dan institusi lainnya dapat dilihat sebagai "kehidupan kerja yang rutin" (*routines of workday life*). Untuk menyeimbangkan kerja rutin tersebut, ia memperkenalkan gagasan mengenai "charisma" yang direfleksikan dalam bentuk kepemimpinan yang kharismatik.

Weber mengamati bahwa birokrasi membentuk proses administrasi yang rutin sama persis dengan mesin pada proses produksi. Birokrasi menurut Weber adalah salah satu dari rasionalitas yang tertentu (*defining rationalities*). Karakteristik utama struktur birokrasi menurut Weber adalah:

1. *Spesialisasi*. Aktivitas yang reguler mensyaratkan tujuan organisasi didistribusikan dengan cara yang tetap dengan tugas-tugas kantor (*official duties*). Pemisahan tugas secara tegas memungkinkan untuk mempekerjakan ahli yang terspesialisasi pada setiap posisi dan menyebabkan setiap orang bertanggung jawab terhadap kinerja yang efektif atas tugas-tugasnya.
2. *Organisasi yang hierarkis*. Organisasi kantor mengikuti prinsip hierarki sehingga setiap unit yang lebih rendah berada dalam pengendalian dan pengawasan organisasi yang lebih tinggi. Setiap pegawai dalam hierarki administrasi bertanggung jawab kepada atasannya. Keputusan dan tindakan harus dimintakan persetujuan kepada atasan. Agar dapat membebaskan tanggung jawabnya kepada bawahan, ia memiliki wewenang/kekuasaan atas bawahannya sehingga ia mempunyai hak untuk mengeluarkan perintah untuk ditaati dan dilaksanakan oleh bawahan.
3. *Sistem aturan (system of rules)*. Operasi dilaksanakan berdasarkan sistem aturan yang ditaati secara konsisten. Sistem yang distandarkan ini dirancang

untuk menjamin adanya keseragaman dalam melaksanakan setiap tugas, tanpa memandang jumlah personil yang melaksanakan dan koordinasi tugas yang berbeda-beda. Aturan-aturan yang eksplisit tersebut menentukan tanggung jawab setiap anggota organisasi dan hubungan di antara mereka. Hal ini tidak berarti bahwa kewajiban birokrasi sangat mudah dan rutin. Tugas-tugas birokrasi memiliki kompleksitas yang bervariasi, dari tugas-tugas klerikal yang sifatnya rutin hingga tugas-tugas yang sulit.

4. *Impersonality*. Idealnya pegawai-pegawai bekerja dengan semangat kerja yang tinggi "*sine ira et studio*" tanpa rasa benci atas pekerjaannya atau terlalu berambisi. Standar operasi pemerintah dilakukan tanpa intervensi (dicampuri) kepentingan personal. Tidak dimasukkannya pertimbangan personal adalah untuk keadilan dan efisiensi. Impersonal detachment menyebabkan perlakuan yang sama terhadap semua orang sehingga mendorong demokrasi dalam sistem administrasi.
5. *Struktur karier*. Terdapat sistem promosi yang didasarkan pada senioritas atau prestasi, atau kedua-duanya. Karyawan dalam organisasi birokratik didasarkan pada kualifikasi teknik dan dilindungi dari penolakan sepihak. Kebijakan personal seperti itu mendorong tumbuhnya loyalitas terhadap organisasi dan semangat kelompok (*esprit de corps*) di antara anggota organisasi.
6. *Efisiensi*. Administrasi organisasi yang murni berbentuk birokrasi diyakini mampu mencapai tingkat efisiensi paling tinggi. Birokrasi memecahkan masalah organisasi, yaitu memaksimalkan efisiensi.

Lahirnya konsep *New Public Management* dipicu oleh merosotnya kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi pemerintahan. Sebelumnya, manajemen pemerintah dikenal sangat birokratis. Pada waktu itu sektor publik (pemerintah dan perusahaan milik pemerintah) mendapat serangan dan kritikan dari berbagai pihak. Birokrasi dianggap sebagai penyebab inefisiensi dan penghambat pembangunan, bukan sebagai fasilitator pembangunan. Akhirnya, birokrasi dicemooh disana-sini. Keadaan tersebut dapat dipandang sebagai kegagalan birokrasi itu sendiri, karena tujuan birokrasi pada awalnya adalah untuk menciptakan efisiensi organisasi dan memfasilitasi pembangunan.

Bagi para pendukung teori birokrasi, mereka berkeyakinan bahwa pembangunan tidak dapat dilakukan tanpa birokrasi. Alokasi sumber daya publik tidak mungkin dilakukan tanpa adanya birokrasi. Beberapa pihak berbeda pendapat mengenai perlu tidaknya birokrasi untuk menjalankan mesin pemerintahan. Masalah utama yang terkait dengan birokrasi adalah masalah efisiensi dan profesionalisme birokrasi. Masalah efisiensi dan profesionalisme birokrasi muncul justru ketika birokrasi semakin besar dan kuat.

### **Reinventing Government**

Salah satu model pemerintahan di era *New Public Management* adalah model pemerintahan yang diajukan oleh *Osborne dan Gaebler (1992)* yang tertuang dalam pandangannya yang dikenal dengan teorinya "*reinventing*



*government'*". Perspektif baru pemerintah menurut Osborne dan Gaebler tersebut adalah:

1. **Pemerintahan Katalis:** fokus pada pemberian pengarahan bukan produksi pelayanan publik.  
Pemerintah harus menyediakan (*providing*) beragam pelayanan publik, tetapi tidak harus terlibat secara langsung dengan proses produksinya (*producing*). Sebaiknya pemerintah daerah mem-fokuskan diri pada pemberian arahan, sedangkan produksi pelayanan publik diserahkan pada pihak swasta dan/atau sektor ketiga (lembaga swadaya masyarakat dan *nonprofit* lainnya).
2. **Pemerintahan Milik Masyarakat:** memberi wewenang (pada masyarakat) daripada melayani.  
Pemerintah sebaiknya memberikan wewenang kepada masyarakat sehingga mereka mampu menjadi masyarakat yang dapat menolong dirinya sendiri (*community self-help*). Sebagai misal, masalah keselamatan umum adalah juga merupakan tanggung jawab masyarakat, tidak hanya kepolisian. Karenanya, kepolisian semestinya tidak hanya memperbanyak polisi untuk menanggapi peristiwa kriminal, tetapi juga membantu warga untuk memecahkan masalah yang menyebabkan timbulnya tindak kriminal.
3. **Pemerintah yang Kompetitif:** menyuntikkan semangat kompetisi dalam pemberian pelayanan publik.  
Kompetisi adalah satu-satunya cara untuk menghemat biaya sekaligus meningkatkan kualitas pelayanan. Dengan kompetisi, banyak pelayanan publik yang dapat ditingkatkan kualitasnya tanpa harus memperbesar biaya. Perhatikan pada pelayanan pos negara: akibat kompetisi yang semakin keras, pelayanan titipan kilat yang disediakan menjadi relatif semakin cepat daripada kualitasnya di masa lalu.
4. **Pemerintah yang Digerakkan oleh Misi:** mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan menjadi organisasi yang digerakkan oleh misi.
5. **Pemerintah yang Berorientasi Hasil:** membiayai hasil bukan masukan.  
Semakin kompleks masalah yang dihadapi, semakin besar pula dana yang dialokasikan. Kebijakan seperti ini kelihatannya logis dan adil, tapi yang terjadi adalah, unit kerja tidak punya insentif untuk memperbaiki kinerjanya. Justru, mereka memiliki peluang baru: semakin lama permasalahan dapat dipecahkan, semakin banyak dana yang dapat diperoleh. Pemerintah wirausaha berusaha mengubah bentuk penghargaan dan insentif itu: membiayai hasil dan bukan masukan. Pemerintah wirausaha akan mengembangkan suatu standar kinerja, yang mengukur seberapa baik suatu unit kerja mampu memecahkan permasalahan yang menjadi tanggungjawabnya.
6. **Pemerintah Berorientasi pada Pelanggan:** memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi.

Pemerintah tradisional seringkali salah dalam mengidentifikasi pelanggannya. Pemerintah wirausaha tidak akan seperti itu. Ia akan mengidentifikasi pelanggan yang sesungguhnya.

7. **Pemerintahan Wirausaha:** mampu memberikan pendapatan dan tidak sekedar membelanjakan.  
Pemerintah tradisional cenderung berpandangan bahwa mereka sedang mengerjakan pekerjaan Tuhan (mulia) dan karenanya, tidak pantas berbicara tentang upaya untuk menghasilkan pendapatan dari aktivitasnya. Padahal, banyak yang bisa dilakukan untuk menghasilkan pendapatan dari proses penyediaan pelayanan publik.
8. **Pemerintah Antisipatif:** berupaya mencegah daripada mengobati. Pemerintah daerah tradisional yang birokratis memusatkan diri pada produksi pelayanan publik untuk memecahkan masalah publik.
9. **Pemerintah Desentralisasi:** dari hierarki menuju partisipatif dan tim kerja.  
Di era Orde Baru, pemerintahan yang sentralistis dan hierarkhis sangat diperlukan. Pengambilan keputusan harus berasal dari pusat, mengikuti rantai komandonya hingga sampai pada staf yang paling berhubungan dengan masyarakat dan bisnis. Pada saat itu, sistem seperti ini sangat cocok karena teknologi informasi masih sangat primitif, komunikasi antar berbagai lokasi masih lambat, dan staf pada pemerintah daerah masih relatif belum terdidik (masih sangat membutuhkan petunjuk langsung atas apa-apa yang harus dilaksanakan). Tetapi pada saat sekarang, keadaan sudah berubah. Perkembangan teknologi sudah sangat maju, kebutuhan/keinginan masyarakat dan bisnis sudah semakin kompleks, dan staf pemerintah sudah banyak yang berpendidikan tinggi. Sekarang ini, pengambilan keputusan harus digeser ke tangan masyarakat, asosiasi-asosiasi, pelanggan, dan lembaga swadaya masyarakat.
10. **Pemerintah Berorientasi pada (Mekanisme) Pasar:** mengadakan perubahan dengan mekanisme pasar (sistem insentif) dan bukan dengan mekanisme administratif (sistem prosedur dan pemaksaan).  
Ada dua cara alokasi sumberdaya, yaitu mekanisme pasar dan mekanisme administratif. Dari keduanya, mekanisme pasar terbukti sebagai yang terbaik dalam mengalokasikan sumberdaya. Pemerintah tradisional menggunakan mekanisme administratif, sedangkan pemerintah wirausaha menggunakan mekanisme pasar. Dalam mekanisme administratif, pemerintah tradisional menggunakan perintah dan pengendalian, mengeluarkan prosedur dan definisi baku dan kemudian memerintahkan orang untuk melaksanakannya (sesuai dengan prosedur tersebut). Dalam mekanisme pasar, pemerintah wirausaha tidak memerintahkan dan mengawasi tetapi mengembangkan dan menggunakan sistem insentif agar orang tidak melakukan kegiatan-kegiatan yang merugikan masyarakat.

Konsep *reinventing government* muncul sebagai kritik atas kinerja pemerintahan selama ini dan sebagai antisipasi atas berbagai perubahan yang

akan terjadi. Konsep *reinventing government* menawarkan sepuluh prinsip dasar bagi sebuah model baru pemerintahan di masa yang akan datang. *Reinventing government* memang merupakan konsep yang monumental, akan tetapi tanpa diikuti dengan perubahan-perubahan lain seperti dilakukannya *bureaucracy reengineering*, *rightsizing*, dan perbaikan mekanisme *reward and punishment*, maka konsep *reinventing government* tidak akan dapat mengatasi permasalahan birokrasi selama ini. Penerapan konsep *reinventing government* membutuhkan arah yang jelas dan *political will* yang kuat dari pemerintah dan dukungan masyarakat. Selain itu, yang terpenting adalah adanya perubahan pola pikir dan mentalitas baru di tubuh birokrasi pemerintah itu sendiri karena sebaik apapun konsep yang ditawarkan jika semangat dan mentalitas penyelenggara pemerintahan masih menggunakan paradigma lama, konsep tersebut hanya akan menjadi slogan kosong tanpa membawa perubahan apa-apa.

### **Karakteristik Good Governance**

United Nations Development Programme pada paper pertamanya mengidentifikasi karakteristik sistem pemerintahan yang baik (*the characteristics of good system of governance*) yaitu: "*legitimacy, freedom of association and participation and freedom of the media, fair and established legal frameworks that are enforced impartially, bureaucratic accountability and transparency, freely available and valid information, effective and efficient public sector management, and cooperation between governments civil society organizations*".

Dalam perkembangan berikutnya, UNDP sebagaimana yang dikutip oleh Lembaga Administrasi Negara (dalam Joko Widodo, 2001:24-26) mengajukan karakteristik *good governance*, sebagai berikut:

1. **Participation.** Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
2. **Rule of law.** Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak asasi manusia.
3. **Transparency.** Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor.
4. **Responsiveness.** Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap "*stakeholders*".
5. **Consensus orientation.** *Good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan-pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur.

6. **Equity.** Semua warga negara, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.
7. **Effectiveness and efficiency.** Proses-proses dan lembaga-lembaga sebaik mungkin menghasilkan sesuai dengan apa yang digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia.
8. **Accountability.** Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggungjawab kepada publik dan lembaga-lembaga "*stakeholders*". Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.
9. **Strategic vision.** Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh kedepan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

Ganie-Rochman (dalam Joko Widodo, 2001:26) mengemukakan "*good governance*" terdapat empat unsur utama yaitu, *accountability*, adanya kerangka hukum (*rule of law*), informasi, dan transparansi. Bhatta (dalam Joko Widodo, 2001:26) juga menyebutkan empat unsur "*governance*" yaitu akuntabilitas (*accountability*), transparansi (*transparency*), keterbukaan (*openness*), dan aturan hukum (*rule of law*).

Keempat unsur Governance tersebut dapat dideskripsikan sebagai berikut:

#### **1 Akuntabilitas (Accountability)**

Akuntabilitas (*accountability*) akan dibicarakan secara detail pada bagian lain dalam buku ini. Akuntabilitas merupakan suatu istilah yang diterapkan untuk mengukur apakah dana publik telah digunakan secara tepat untuk tujuan dimana dana publik tadi ditetapkan dan tidak digunakan secara illegal. Dalam perkembangannya, akuntabilitas digunakan juga bagi pemerintah untuk melihat akuntabilitas efisiensi ekonomi program. Usaha-usaha tadi berusaha untuk mencari dan menemukan apakah ada penyimpangan staf atau, tidak efisien atau ada prosedur yang tidak diperlukan.

Chandler and Plano (1992) mengartikan akuntabilitas (*accountability*) sebagai "*refers to the institution of checks and balances in an administrative system*". Akuntabilitas menunjuk pada institusi tentang "*checks and balance*" dalam sistem administrasi. Akuntabilitas berarti menyelenggarakan penghitungan (*account*) terhadap sumber daya atau kewenangan yang digunakan.

The *Oxford Advance Learner's Dictionary* sebagaimana dikutip oleh Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, akuntabilitas diartikan sebagai "*required or expected to give an explanation for one's action*". Akuntabilitas diperlukan atau diharapkan untuk memberikan penjelasan atas apa yang telah dilakukan. Dengan demikian akuntabilitas merupakan kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja atas tindakan seseorang/badan

hukum/pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau kewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban.

Hal yang sama juga dikemukakan oleh Romzek & Dubnick yang mengatakan "*More broadly conceived, public administration accountability involves the means by which public agencies and their workers manage the diverse expectations generated within and outside the organization*". Akuntabilitas administrasi publik dalam pengertian yang luas melibatkan lembaga-lembaga publik (*agencies*) dan birokrat (*their wokers*) untuk mengendalikan bermacam-macam harapan yang berasal dari dalam dan luar organisasinya. Strategi untuk mengendalikan harapan-harapan dari akuntabilitas administrasi publik tadi akan melibatkan dua faktor kritis, yaitu (1) Bagaimana kemampuan mendefinisikan dan mengendalikan (*control*) harapan-harapan yang diselenggarakan (dilakukan) oleh keseluruhan lembaga (*agency*) khusus di dalam atau di luar organisasi. (2) Derajat kontrol keseluruhan terhadap harapan-harapan yang telah didefinisikan para agen tadi. Dengan demikian, maka akuntabilitas administrasi publik, sesungguhnya berkaitan dengan bagaimana birokrasi publik (*agencies*) mewujudkan harapan-harapan publik. Untuk me-wujudkannya, tampaknya bukan saja tergantung pada kemampuan birokrasi publik di dalam mendefinisikan dan memanage harapan-harapan publik, tapi juga tergantung pada kemampuan publik dalam melakukan kontrol atas harapan-harapan yang telah didefinisikan, baik yang dilakukan oleh lembaga kontrol resmi maupun oleh para politisi dan masyarakat. Sehingga birokrasi publik dapat dikatakan akuntabel manakala dapat mewujudkan harapan publik (pelayanan publik yang profesional dan kepuasan publik).

Berdasarkan uraian tadi, akuntabilitas dapat disimpulkan pula sebagai kewajiban seseorang atau unit organisasi untuk mem-pertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan melalui media pertanggung-jawaban secara periodik.

## **2. *Transparansi (Tranparency)***

Transparansi (*fransparancy*) lebih mengarah pada kejelasan mekanisme formulasi, dan implementasi kebijakan, program dan proyek yang dibuat dan dilaksanakan pemerintah. Pemerintahan yang baik adalah pemerintah yang bersifat transparan terhadap rakyatnya, baik di Tingkat Pusat maupun di Tingkat daerah. Rakyat secara pribadi dapat mengetahui secara jelas dan tanpa ada yang ditutup-tutupi tentang proses perumusan kebijakan publik dan implementasinya. Dengan kata lain, segala kebijakan dan implementasi kebijakan baik di Pusat maupun di daerah harus selalu dilaksanakan secara terbuka dan diketahui umum.

## **3. *Keterbukaan (openess)***

Keterbukaan (*openness*) mengacu kepada terbukanya kesempatan bagi rakyat untuk mengajukan tanggapan dan kritik terhadap pemerintah yang dinilainya tidak transparan. Pemerintah yang baik, adalah pemerintah yang bersifat terbuka dan transparan dalam memberikan data dan informasi yang

memadai bagi masyarakat sebagai bahan untuk melakukan penilaian atas jalannya pemerintahan. Dalam praktik sering ditemukan, bahwa prosedur "tender" kompetitif suatu proyek pembangunan hingga penetapan keputusan, pemenangnya masih sering bersifat tertutup. Rakyat atau bahkan para pelaku tender dengan pemerintah sering tidak memperoleh kejelasan informasi tentang hasil atau kriteria penetapan pemenang tender proyek yang bersangkutan.

Keterbukaan menurut Brautigam dibedakan dalam dua jenis keterbukaan, yaitu keterbukaan ekonomi dan keterbukaan politik. **Keterbukaan ekonomi**, tercermin dari sistem persaingan pasar dengan sedikit mungkin pembatasan (*regulasi*) oleh pemerintah, serta dilaksanakannya rezim perdagangan bebas dengan sistem tarif (*tariff barrier*) yang bersifat terbuka kepada publik. Sedangkan **keterbukaan politik**, mengacu pada pola persaingan dan toleransi terhadap perbedaan-perbedaan dalam proses pengambilan keputusan.

Permufakatan dalam setiap proses musyawarah untuk pengambilan keputusan tidak terjadi melalui proses "*pemaksaan kehendak atau intimidasi*", tetapi melalui tahapan argumentasi yang efektif terhadap setiap perbedaan pendapat yang muncul. Pengambilan suara (*voting*) untuk menetapkan suatu keputusan akibat terjadinya perbedaan pendapat bukanlah hal yang tabu sepanjang keputusan yang dihasilkan bersifat mengikat kepada siapapun yang terlibat, dan tidak ada pemboikotan atas pelaksanaan keputusan hasil pemungutan suara tersebut. Di sinilah letak persaingan positif dan toleransi atas perbedaan pendapat dalam pengambilan keputusan.

#### **4. Kerangka Hukum (Rule Of Law)**

Prinsip *rule of law* diartikan, "*good governance*" mempunyai karakteristik berupa jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat terhadap setiap kebijakan publik yang dibuat dan dilaksanakan. Karenanya, setiap kebijakan publik dan peraturan perundangan harus selalu dirumuskan, ditetapkan dan dilaksanakan berdasarkan prosedur baku yang telah melembaga dan diketahui oleh masyarakat umum, serta memiliki kesempatan untuk mengevaluasinya. Masyarakat membutuhkan dan harus dapat diyakinkan tentang tersedianya suatu proses pemecahan masalah mengenai adanya perbedaan pendapat (*conflict resolution*), dan terdapat prosedur umum untuk membatalkan sesuatu peraturan atau perundang-undangan tertentu.

Pemerintahan yang baik dengan demikian dapat disimpulkan sebagai pemerintahan yang mampu mempertanggungjawabkan segala sikap, perilaku dan kebijakan yang dibuat secara politik, hukum maupun ekonomi dan diinformasikan secara terbuka kepada publik, serta membuka kesempatan publik untuk melakukan pengawasan (kontrol) dan jika dalam prakteknya telah merugikan kepentingan rakyat, dengan demikian harus mampu mempertanggungjawabkan dan menerima tuntutan hukum atas tindakan tersebut.

Karhi Nisjar S. (dalam Joko Widodo, 2001:36) menegaskan bahwa pemerintahan yang bijaksana memiliki arti yang lebih mendalam, yakni tidak sekedar mengandalkan legalitas hukum (otoritas) yang dimiliki untuk

menjalankan administrasi publik, akan tetapi juga berusaha menumbuhkan rasa memiliki (*sense of belonging*) dan rasa bertanggungjawab (*sense of responsible*) masyarakat terhadap proses administrasi publik dan hasil-hasil pembangunan yang dicapai. Karenanya, agar pemerintah menjadi berwibawa, pemerintah harus memberikan kesempatan dan peluang atau menciptakan keberdayaan dan kualitas masyarakat yang lebih baik (*hiring better people*).

Sebagai perwujudan konkrit dari implementasi, ciri utama "*good governance*" di atas adalah sebagai berikut:

1. Pemerintah (daerah) administrasi publik diharapkan dapat berfungsi dengan baik dan tidak memboroskan uang rakyat yang terkumpul melalui sistem perpajakan.
2. Pemerintah dapat menjalankan fungsinya berdasarkan norma-norma standar etika dan moralitas pemerintahan yang berkeadilan.
3. Aparatur negara (daerah) mampu menghormati legitimasi konvensi konstitusional yang mencerminkan kedaulatan rakyat (demokrasi).
4. Pemerintah memiliki daya tanggap (*responsiveness*) terhadap berbagai variasi yang berkembang dalam masyarakat, serta bersikap positif atas pertanyaan masyarakat mengenai berbagai kebijakan yang dijalanannya.

Sedangkan Lembaga Administrasi Negara mengemukakan bahwa perwujudan *good governance* dalam pemerintahan dapat dilihat melalui aspek-aspek:

1. *Hukum/Kebijakan*. Hukum/kebijakan ditujukan pada perlindungan kebebasan sosial, politik, dan ekonomi.
2. *Administrative competence and transparency*. Kemampuan membuat perencanaan dan melakukan implementasi secara efisien, kemampuan melakukan penyederhanaan organisasi, penciptaan disiplin dan model administratif, keterbukaan informasi.
3. *Desentralisasi*. Desentralisasi regional dan dekonsentrasi di dalam departemen.
4. *Penciptaan pasar yang kompetitif*. Penyempurnaan mekanisme pasar, peningkatan peran pengusaha kecil dan segmen lain dalam sektor swasta, deregulasi, dan kemampuan pemerintah dalam mengelola kebijakan makro ekonomi.

## Penutup

Dari uraian bahasan pada bab-bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Bahwa pengertian administrasi menurut para ahli dapat dikelompokkan menjadi tiga macam, yaitu:
  - a) Administrasi diberi arti sebagai proses atau kegiatan. Para ahli yang berpendapat demikian diantaranya: S.P. Siagian dan The Liang Gie.
  - b) Administrasi diberi arti sebagai tata usaha. Para ahli yang berpendapat demikian diantaranya: Munawardi Reksohadiprawiro dan G. Kartasapoetra.

- c) Administrasi diberi arti sebagai pemerintah atau administrasi Negara. Para ahli yang berpendapat demikian diantaranya: J. Wajong dan Wijana.
2. Berbicara tentang perkembangan teori administrasi negara, K. Bailey (dalam Nicolas Henry, 1988 : 31-32) menegaskan bahwa administrasi Negara adalah (atau seharusnya) menyangkut perkembangan empat macam teori, yakni: 1) teori deskriptif eksplanatif, 2) teori normatif, 3) teori asumptif, dan 4) teori instrumental. Keempat teori Bailey tersebut secara bersama-sama membentuk **tiga pilar administrasi negara**: 1) perilaku organisasi dan perilaku manusia pada organisasi-organisasi publik, 2) teknologi manajemen dan institusi-institusi implementasi kebijakan-kebijakan, dan 3) kepentingan publik yang berkaitan dengan pilihan etika individual dan persoalan-persoalan pemerintahan.
  3. Dalam perkembangan teori administrasi negara selanjutnya, Nicholas Henry mengemukakan Lima Paradigma Administrasi Negara, yakni: 1) Paradigma 1: Dikhotomi Politik-Administrasi (1900-1926), 2) Paradigma 2: Prinsip-prinsip Administrasi Negara (1927-1937), 3) Paradigma 3: Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik (1950-1970), 4) Paradigma 4: Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi (1956-1970), dan Paradigma 5: Administrasi Negara sebagai Administrasi Negara (1970-sekarang).
  4. Seiring dengan perkembangan modern administrasi Negara dan pemerintahan, David Osborne dan Ted Gaebler (1992) menawarkan ide dan gagasannya dalam bukunya: **Reinventing Government**, yang pada substansinya bagaimana mentransformasi semangat wirausaha ke dalam sektor publik.

### Daftar Pustaka

- Henry, Nicholas, (1988). *Public Administration and Public Affairs*. Diterjemahkan oleh Luciana D. Lontoh. *Administrasi Negara dan Masalah-masalah Kenegaraan*. Penerbit Rajawali Jakarta.
- Mardiasmo, (2002). *Otonomi Daerah dan Manajemen Keuangan Daerah*. Penerbit Andi Yogyakarta.
- Osborne, David & Gaebler(1992).*Reinventing Government*. Diterjemahkan oleh Abdul Rosyid (2003), *Mewirauahakan Birokrasi*. Penerbit PPM Jakarta.
- Sudriamunawar, Haryono, (2002). *Pengantar Study Administrasi Pembangunan*. Penerbit CV. Mandar Maju Bandung.
- Syafie, Inu Kencana, (2003). *Sistem Administrasi Negara RI*. Penerbit Bumi Aksara Bandung.
- Widodo, Joko, (2001). *Good Governance*. Penerbit Insan Cendekia Surabaya.