



# Pengantar Ilmu Administrasi Publik

(Terjemahan Konsep Para Ahli)

Rinaldo Albertus Triprasetyo | Delizea Armita  
Mochamad Chazienul Ulum | Anang Dony Irawan | Esti Royani



Pengantar Ilmu  
**Administrasi Publik**  
(Terjemahan Konsep Para Ahli)

## UU No 28 tahun 2014 tentang Hak Cipta

### **Fungsi dan sifat hak cipta Pasal 4**

Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a merupakan hak eksklusif yang terdiri atas hak moral dan hak ekonomi.

### **Pembatasan Pelindungan Pasal 26**

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23, Pasal 24, dan Pasal 25 tidak berlaku terhadap:

- i. Penggunaan kutipan singkat Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait untuk pelaporan peristiwa aktual yang ditujukan hanya untuk keperluan penyediaan informasi aktual;
- ii. Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk kepentingan penelitian ilmu pengetahuan;
- iii. Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk keperluan pengajaran, kecuali pertunjukan dan Fonogram yang telah dilakukan Pengumuman sebagai bahan ajar; dan
- iv. Penggunaan untuk kepentingan pendidikan dan pengembangan ilmu pengetahuan yang memungkinkan suatu Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait dapat digunakan tanpa izin Pelaku Pertunjukan, Produser Fonogram, atau Lembaga Penyiaran.

### **Sanksi Pelanggaran Pasal 113**

1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

**Pengantar Ilmu**  
**Administrasi Publik**  
**(Terjemahan Konsep Para Ahli)**

Rinaldo Albertus Triprasetyo

Delizea Armita

Mochamad Chazienul Ulum

Anang Dony Irawan

Esti Royani



*Cerdas, Bahagia, Mulia, Lintas Generasi.*

**PENGANTAR ILMU ADMINISTRASI PUBLIK  
(TERJEMAHAN KONSEP PARA AHLI)**

Rinaldo Albertus Triprasetyo, Delizea Armita, Mochamad  
Chazienul Ulum, Anang Dony Irawan, Esti Royani

Desain Cover :  
**Syaiful AnWar**

Sumber :  
www.shutterstock.com (metamorworks)

Tata Letak :  
**Ajuk**

Proofreader :  
**Tiara Nabilah Azalia**

Ukuran :  
**xiii, 114 hlm, Uk: 15.5x23 cm**

ISBN :  
**978-623-02-9322-1**

Cetakan Pertama :  
**Mei 2024**

Hak Cipta 2024, Pada Penulis

---

Isi diluar tanggung jawab percetakan

---

**Copyright © 2024 by Deepublish Publisher**  
All Right Reserved

Hak cipta dilindungi undang-undang  
Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau  
memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini  
tanpa izin tertulis dari Penerbit.

**PENERBIT DEEPUBLISH**  
**(Grup Penerbitan CV BUDI UTAMA)**  
Anggota IKAPI (076/DIY/2012)

Jl.Rajawali, G. Elang 6, No 3, Drono, Sardonoharjo, Ngaglik, Sleman  
Jl.Kaliurang Km.9,3 – Yogyakarta 55581  
Telp/Faks: (0274) 4533427  
Website: [www.deepublish.co.id](http://www.deepublish.co.id)  
[www.penerbitdeepublish.com](http://www.penerbitdeepublish.com)  
E-mail: [cs@deepublish.co.id](mailto:cs@deepublish.co.id)

# KATA PENGANTAR PENERBIT

Segala puji kami haturkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, atas limpahan segala anugerah dan karunia-Nya. Dalam rangka mencerdaskan dan memuliakan umat manusia dengan penyediaan serta pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi untuk menciptakan industri *processing* berbasis sumber daya alam (SDA) Indonesia, Penerbit Deepublish dengan bangga menerbitkan buku dengan judul ***Pengantar Ilmu Administrasi Publik (Terjemahan Konsep Para Ahli)***.

Saat ini, administrasi publik dianggap sebagai bagian dari ilmu politik. Akan tetapi, keadaan negara berubah dari pemerintahan yang bersifat otoriter menjadi negara yang mengedepankan pelayanan sosial. Sebagai konsekuensinya, administrasi publik, terlepas dari sifat sistem politik, telah menjadi faktor dominan dalam kehidupan.

Terima kasih dan penghargaan terbesar kami sampaikan kepada penulis yang telah memberikan kepercayaan, perhatian, dan kontribusi penuh demi kesempurnaan buku ini. Semoga buku ini bermanfaat bagi semua pembaca, mampu berkontribusi dalam mencerdaskan dan memuliakan umat manusia, serta mengoptimalkan pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi di tanah air.

Hormat Kami,

**Penerbit Deepublish**

# KATA PENGANTAR

Puji syukur ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, rasa syukur atas terbitnya buku Pengantar Ilmu Administrasi Publik (Terjemahan Konsep Para Ahli). Sebagai bentuk aktualisasi penulis dalam lingkup akademis yang memiliki maksud tidak lain hanya untuk memberikan kemudahan bagi civitas akademika dan pembaca untuk memahami konsep teori administrasi publik dan perkembangan keilmuannya.

Buku ini mengantarkan pembaca khususnya bagi pembaca pemula untuk lebih mudah memahami berbagai konsep, ide dan gagasan dengan sejumlah kriteria dan tolak ukurnya mengenai administrasi publik. Diantara kemudahan yang didapat bahwa pembaca akan diajak penulis dalam melihat dan mencermati sejauh mana terjadinya kesenjangan dan ketidaksesuaian (diskrepansi) antara tuntutan dan kenyataan (antara *Das Sein* dan *Das Sollen*) dalam bidang Ilmu Administrasi Publik.

Melalui cara pembelajaran pengantar administrasi publik inilah, penulis meyakini bahwa perlu dipikirkan kembali untuk kemudian sejumlah langkah dalam upaya mencari solusi agar diskrepansi antara tuntutan dan kenyataan tersebut dapat didekatkan atau diminimalkan sehingga gap yang terjadi akan semakin kecil dan hilang. Ini berarti sekaligus untuk menguji apakah konsep Administrasi Publik yang diselenggarakan selama ini masih valid dan relevan untuk diterakan atau memang sudah harus dipikirkan teori-teori baru yang lebih sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan, sehingga melahirkan Paradigma Baru pada Administrasi Publik. Sesuatu yang bersifat ilmiah sebenarnya tidak lain adalah upaya mendeskripsikan secara jelas kenyataan yang ada dan memahami hakikatnya.

Buku Ajar ini dibahas hal-hal yang merupakan Pengantar Ilmu Administrasi, diantaranya adalah pengertian administrasi, perkembangan administrasi unsur-unsur administrasi, serta paradigma administrasi. Selain itu, penulis gambarkan tuntutan akan teori sekaligus praktik-praktik administrasi publik masa kini (*currently*) terhadap pentingnya Ilmu Administrasi Publik.

Penulis menyadari akan peranan dan sumbangsih sehingga selayaknya penulis mengucapkan terima kasih. Semoga buku ajar ini memberikan kebermanfaatan sekaligus keberahan bagi kita semua.

Malang, Januari 2024

Penulis



# DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR PENERBIT.....	v
PENGANTAR PENULIS .....	vi
DAFTAR ISI .....	vii
DAFTAR GAMBAR .....	xi
BAB 1 ADMINISTRASI PUBLIK .....	1
1.1. Pengertian Administrasi .....	3
1.2. Karakteristik Administrasi.....	5
1.3. Ruang Lingkup Administrasi Publik .....	6
1.3.1. Perspektif Sempit atau perspektif POSDCORB.....	6
1.3.2. Perspektif Luas atau subjek yang luas .....	7
1.3.3. Pandangan yang berlaku .....	8
1.3.4. Peran dan Pentingnya Administrasi Publik .....	10
BAB 2 MENGUBAH SIFAT ADMINISTRASI PUBLIK .....	14
2.1. Perubahan Fase Administrasi Publik .....	16
2.1.1. Tahap I (1887-1926) .....	16
2.1.2. Tahap II (1927-1937).....	17
2.1.3. Tahap III (1938-1947) .....	18
2.1.4. Tahap IV (1948 – 1970) .....	18
2.1.5. Tahap V (1971 dan seterusnya) .....	19
2.2. Administrasi Publik .....	20
2.2.1. Komparasi Administrasi publik .....	20
2.2.2. Pentingnya Studi Perbandingan Administrasi publik .....	22
2.3. Administrasi Pembangunan .....	23
2.3.1. Dasar Lahirnya Administrasi Pembangunan.....	23
2.3.2. Makna Dan Definisi Administrasi Pembangunan .....	24
2.3.3. Keunggulan Administrasi Pembangunan .....	25

2.3.4. Perbedaan Antara Administrasi publik Tradisional Dan Administrasi Pengembangan.....	27
3.4. Administrasi Publik Baru .....	27
LATIHAN SOAL.....	30
<b>BAB 3 BIROKRASI MAX WEBER .....</b>	<b>31</b>
3.1. Tujuan Pembelajaran.....	33
3.1.1. Pengenalan.....	33
3.1.2. Sketsa kehidupan Max Weber.....	33
3.1.3. Pendapat Max Webers dan Kontribusi Untuk Bidang Birokrasi.....	34
3.2. Teori Birokrasi Weber .....	35
3.2.1. Model Birokrasi Weberian.....	36
3.2.2. Prinsip Birokrasi .....	38
3.3. Penilaian Dan Kritik Pada Pandangan Weber Tentang Birokrasi.....	39
3.4. Kesimpulan .....	40
LATIHAN SOAL .....	42
<b>BAB 4 BIROKRASI HERBERT SIMON .....</b>	<b>43</b>
4.1. Pengambilan Keputusan Herbert Simon .....	45
4.2. Tulisan Herbert Simon dan Kontribusinya Di Bidang Perilaku Administrasi dan Pengambilan Keputusan.....	46
4.2.1. Herbert Simon Tentang Pembuatan Keputusan .....	47
4.2.2. Rasionalitas Dalam Pengambilan Keputusan.....	48
4.2.3. Herbert Simon tentang Perilaku Administratif .....	50
4.2.4. Prinsip Administrasi.....	51
4.3. Penilaian dan Kritik.....	52
4.4. Kesimpulan .....	52
LATIHAN SOAL .....	54
<b>BAB 5 BIROKRASI DOUGLAS MCGREGOR, (1906-1964) .....</b>	<b>55</b>
5.1. Mengenal Douglas McGregor .....	56
5.2. Sketsa Kehidupan Singkat Mc Gragor.....	57
5.3. Teori X McGregor.....	57

5.4.	Teori Y McGregor .....	59
5.5.	Relevansi Teori Y .....	61
5.6.	Penilaian dan Kritik .....	62
5.7.	Kesimpulan .....	63
	LATIHAN SOAL.....	65
<b>BAB 6 ADMINISTRASI PUBLIK DI ERA GLOBALISASI DAN LIBERALISASI .....</b>		
		66
6.1.	Tujuan Pembelajaran .....	68
6.2.	Globalisasi .....	68
6.3.	Liberalisasi.....	69
6.5.	Manajemen Publik Baru.....	71
	6.5.1. Teori Pilihan Publik.....	72
	6.5.2. Neo Taylorisme.....	72
	6.5.3. Fitur Manajemen Publik Baru .....	72
	6.5.4. Pengalaman NPM .....	73
	6.5.5. Evaluasi NPM .....	74
6.6.	Tata kelola Pemerintahan yang Baik ( <i>good governance</i> )	74
	6.6.1. Fitur Tata Kelola yang Baik .....	76
	6.6.2. Evaluasi Tata Kelola yang Baik .....	79
6.7.	Kesimpulan.....	80
	LATIHAN SOAL.....	81
<b>BAB 7 ETIKA DAN AKUNTABILITAS DALAM PEMERINTAHAN.....</b>		
		82
7.1.	Pendahuluan .....	84
7.2.	Etika Dalam Administrasi publik.....	85
7.3.	Akuntabilitas Administrasi publik.....	87
	7.4.1. Sarana Pengendalian Legislatif.....	88
	7.4.2. Batasan Pengendalian Legislatif .....	90
	LATIHAN SOAL.....	92
<b>BAB 8 KONTROL ATAS ADMINISTRASI PUBLIK.....</b>		
		93
8.1.	Tujuan Pembelajaran .....	95
8.2.	Kontrol Eksekutif Atas Administrasi Publik.....	95
8.3.	Kontrol Yudisial Atas Administrasi Publik.....	96

8.3.1. Intervensi Peradilan Dalam Kegiatan Administrasi pada Kasus .....	97
8.3.2. Bentuk Kontrol Yudisial atas Administrasi Publik...	98
8.4. Pembatasan Kontrol Peradilan Atas Administrasi Publik	101
8.5. Kesimpulan .....	103
LATIHAN SOAL .....	104
DAFTAR PUSTAKA.....	105
GLOSARIUM .....	108
INDEKS .....	110
BIOGRAFI PENULIS .....	113

# DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Diagram Fitur Tata Kelola yang Baik .....	77
---	----

# **BAB 1**

## **ADMINISTRASI PUBLIK**

### **Tujuan Instruksional Khusus**

1. Mahasiswa mampu memahami konsep dan pengertian administrasi.
2. Mahasiswa mampu memahami peran dan pentingnya administrasi publik.
3. Mahasiswa mampu memahami konsep Administrasi publik.

## 1.1. Pengertian Administrasi Publik

Memperbincangkan ihwal mulanya istilah Administrasi pada hakikat sesungguhnya memiliki kesamaan dengan mendiskusikan keberlangsungan peradaban manusia yang telah berumur tua pula. Suatu peradaban di mana manusia satu dengan lainnya saling melakukan kerja sama sehingga disebut bentuk dari kegiatan administrasi. Administrasi yang sampai saat ini telah eksis dan terus berkembang sebagai suatu bidang ilmu pengetahuan (*science*) dengan berbagai kerangka teoritis telah mampu bersanding dan berpadu dalam kelompok atau rumpun ilmu sosial dengan kategori ilmu terapan (*applied science*). Oleh karenanya, khusus perkembangan dari Administrasi Publik pada era modern seperti saat ini menjadi faktor dominan dalam kehidupan manusia. Sehingga mempelajarinya tentang makna, ruang lingkup dan pentingnya administrasi publik adalah tujuan utama dari pokok bahasan ini.

Administrasi publik merupakan subjek independen dari ilmu sosial yang berkembang baru-baru ini. Saat ini, administrasi publik dianggap sebagai bagian dari ilmu politik. Tetapi di zaman modern saat ini keadaan negara berubah dari pemerintahan yang bersifat otoriter menjadi negara yang mengedepankan pelayanan sosial. Sebagai konsekuensinya, administrasi publik, terlepas dari sifat sistem politik, telah menjadi faktor dominan dalam kehidupan. Sistem politik modern pada dasarnya adalah birokratis dan ditandai dengan aturan pejabat. Oleh karena itu demokrasi modern telah digambarkan sebagai demokrasi eksekutif atau demokrasi *bureaucratic*. Cabang administratif, yang digambarkan sebagai layanan sipil atau birokrasi adalah komponen paling signifikan dari mesin pemerintahan negara.

Secara harfiah, *Administer* adalah kata bahasa Inggris, yang berasal dari kata dari bahasa Latin *ad-* dan *ministrare* dengan dapat diartikan melayani atau mengelola. Sehingga secara singkat Administrasi publik dapat dipahami dengan pemaknaan manajemen urusan publik maupun swasta. Dari berbagai literatur terdapat beragam definisi administrasi publik sebagai berikut:



**a. Woodrow Wilson (1887)**

Wilson memperkenalkan satu bidang ilmu baru yang disebut dengan Administration. Secara tegas dia menyampaikan bahwa pokok bahasan ilmu administrasi berkaitan dengan bisnis (Wilson, 1887). Wilson memberikan catatan penting tentang problem utama yang dihadapi oleh pemerintahan saat itu yakni rendahnya kapasitas administrasi pemerintahan. Untuk mengembangkan birokrasi pemerintahan yang efektif dan efisien, Wilson memperkenalkan satu terobosan yang diperlukan yakni pembaharuan administrasi pemerintahan. Administrasi publik adalah penerapan hukum yang terperinci dan sistematis. Dapat juga dikatakan bahwa administrasi publik tidak lain adalah kebijakan, praktik, aturan dan regulasi, dll, dalam tindakan.

**b. L.D. White**

Administrasi publik terdiri dari semua operasi yang bertujuan untuk pemenuhan kebutuhan kebijakan publik sebagaimana dinyatakan oleh otoritas institusi. Defisini diatas dilakukan dari sudut pandang tradisional dan hanya terkait dengan fungsi dan tindakan administrasi. Pemikiran L.D. White tersebut telah memberikan pemikiran saat mendefinisikan administrasi publik.

**c. Herbert A. Simon**

Administrasi sebagai kegiatan-kegiatan kelompok kerja sama untuk mencapai tujuan bersama. Administrasi Publik berarti kegiatan cabang eksekutif pemerintah nasional, negara bagian dan lokal. Herbert A. Simon mengatakan bahwa rasional secara objektif, jika tujuan yang hendak dicapai untuk kepentingan organisasi.

**d. Luther Gullick**

Administrasi adalah penyelesaian yang hendak dikerjakan, dengan tercapainya tujuan-tujuan yang telah

ditetapkan. Administrasi publik adalah bagian dari ilmu administrasi yang ada hubungannya dengan pemerintah dan menyangkut dirinya sendiri terutama dengan cabang eksekutif pemerintah dimana pekerjaan dilakukan.

**e. Dwight Waldo**

Administrasi adalah suatu daya upaya yang kooperatif, yang mempunyai tingkat rasionalitas yang tinggi. Administrasi negara adalah organisasi dan manajemen dari manusia dan benda guna mencapai tujuan-tujuan pemerintah. Administrasi negara adalah suatu seni dan ilmu yang dipergunakan untuk mengatur urusan-urusan negara. Administrasi publik adalah seni dan ilmu manajemen yang diterapkan pada urusan negara.

Dari berbagai pendapat tersebut, kesimpulan yang didapat dari pendapat beberapa ahli bahwa semua definisi modern dalam memahami istilah administrasi publik menekankan karakter berbasis nilai. Administrasi publik juga ditekankan berperan sebagai ilmu pengetahuan dan seni beradministrasi. Pengawasan ketat terhadap definisi-definisi tersebut mengungkapkan bahwa Administrasi publik telah mengikuti karakteristik atau fitur perkembangan dinamika sosial yang penting bagi kehidupan dan keberlangsungan kehidupan manusia.

## **1.2. Karakteristik Administrasi Publik**

Setelah memahami bagaimana pendefinisian administrasi publik, perlu dibahas berkenaan seperti apa ciri khas atau karakteristik pada administrasi publik yang dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Merupakan bagian dari cabang eksekutif pemerintahan.
2. Berkaitan dengan kegiatan negara.
3. Menjalankan kebijakan publik.
4. Mewujudkan aspirasi masyarakat sebagaimana dirumuskan dan diterangkan di dalam undang-undang

5. Waldo dan pemikir lainnya bersikeras pada komitmen dan dedikasi terhadap kesejahteraan rakyat. Jika tidak, administrasi publik berperilaku dengan cara mekanis, tidak berperilaku baik dan tidak manusiawi.
6. Administrasi publik netral secara politik.

### **1.3. Ruang Lingkup Administrasi publik**

Pembelajaran administrasi publik memiliki cakupan yang luas yang didasarkan atas persinggungan dengan antar disiplin ilmu lainnya dan peranan sebagai ilmu terapan sehingga diperlukan batasan-batasan. Sebagaimana pandangan L.D. White dan tradisional pada satu sisi dan orang-orang dari Gullick dan sekolah manajemen ilmiah di sisi lain berbeda mengenai sifat dan ruang lingkup Administrasi publik. Oleh karena itu, kita harus memahami perspektif yang mengerikan tentang ruang lingkup Administrasi Publik.

Administrasi publik adalah ilmu multidimensi yang merupakan hasil kumpulan dari berbagai ilmu sosial, hukum, ekonomi, manajemen, tata kelola pemerintahan dan sebagainya. seiring perkembangan zaman administrasi publik berkembang yang semula berorientasi pada *Old Public Administration* oleh Woodrow Wilson (1887) dalam artikelnya "The Study of Administration" dalam *Journal Political Science Quarterly*.

Adapun dinyatakan bahwa administrasi publik berfokus pada kebutuhan efisiensi tata kelola pemerintahan dan kebutuhan akan merit sistem hingga paradigma *new public service*. Denhardt dan Denhardt (2003) dalam bukunya menyatakan bahwa administrasi publik berfokus pada kepentingan publik dan pemberian layanan publik yang efisien, penggunaan tenaga kerja profesional pada bidang layanan publik, kerja sama antara pemerintah dengan pihak swasta atau perusahaan agar pemberian layanan publik merata tanpa klasifikasi guna mencapai kesejahteraan masyarakat bersama.

### 1.3.1. Perspektif Sempit atau Perspektif POSDCORB

Luther Gulick yang mengurai administrasi publik dengan pendekatan manajemen dan organisasi sebagai pengemuka pertama eksponen utama dari perspektif administrasi publik dalam pandangan ini. Menurutnya ruang lingkup administrasi publik sempit atau terbatas. Ini juga dianggap sebagai pandangan POSDCORB. Ini bersikeras bahwa administrasi publik hanya berkaitan dengan aspek-aspek administrasi yang terkait dengan cabang eksekutif dan tujuh jenis fungsi administrasinya.

Ketujuh jenis fungsi ini yang menunjukkan lingkup Administrasi publik yang dikemukakan Gulick (1960) adalah sebagai berikut:

1. **P singkatan dari *Planning* (Perencanaan)**

Perencanaan adalah langkah awal Administrasi publik. Yaitu mengerjakan garis besar hal-hal yang perlu dilakukan.

2. **O singkatan dari *Organizing* (Pengorganisasian)**

Ini berarti pembentukan struktur formal otoritas di mana pekerjaan dibagi, diatur dan dikoordinasikan untuk tujuan yang ditentukan.

3. **S singkatan dari *Staffing* (Penyusunan Personalia/staf)**

Ini berarti perekrutan dan pelatihan staf dan pemeliharaan kondisi pekerjaan yang menguntungkan bagi staf.

4. **D singkatan dari *Directing* (Pengarahan)**

Ini berarti tugas berkelanjutan untuk membuat keputusan dan mewujudkannya secara spesifik dan umum dan instruksi, dan dengan demikian membimbing perusahaan.

5. **Co singkatan dari *Coordinating* (Pengoordinasian)**

Ini berarti saling terkait dengan berbagai bagian organisasi seperti cabang, divisi, bagian pekerjaan dan penghapusan tumpang tindih.

6. **R singkatan dari *Reporting* (Penyusunan Laporan)**

Ini berarti menginformasikan wewenang kepada siapa eksekutif bertanggung jawab atas apa yang sedang terjadi.

7. **B singkatan dari *Budgeting* (Pendanaan/Penganggaran)**

Ini berarti akuntansi, perencanaan fiskal dan kontrol.

Perspektif POSDCORB tentang Ruang Lingkup Administrasi publik terbatas dan sempit. Itu menekankan pada alat-alat Administrasi publik. Itu tidak menunjukkan substansi administrasi. Ini adalah perspektif berorientasi teknik, bukan subjek yang berorientasi.

### **1.3.2. Perspektif Luas atau Subjek yang Luas**

Prof. Woodrow Wilson, L D (1887) adalah eksponen utama dari perspektif ini. Mereka telah mengambil pendekatan yang sangat luas tentang ruang lingkup Administrasi publik. Menurut mereka:

- a. Administrasi publik mencakup ketiga cabang pemerintah. Legislatif, eksekutif dan yudisial dan keterkaitan mereka. Organ legislatif membuat undang-undang, organ eksekutif pemerintah menerapkan undang-undang. dan organ peradilan pemerintah menafsirkan undang-undang. Ada keterkaitan antara ketiga organ ini.
- b. Ruang lingkup Administrasi publik seperti kelompok koperasi. Terdiri dari semua mulai dari perwira kelas satu hingga karyawan kelas empat.
- c. Administrasi publik adalah bagian dari proses politik. Ini memiliki peran penting dalam perumusan kebijakan publik di semua tingkatan, dari nasional hingga akar rumput. Ini terkait erat dengan banyak kelompok swasta dan individu dalam memberikan layanan kepada masyarakat. Hal ini telah dipengaruhi dalam beberapa tahun terakhir oleh pendekatan hubungan manusia.

### **1.3.3. Pandangan yang Berlaku**

Pandangan yang berlaku membagi ruang lingkup administrasi publik menjadi dua bagian yaitu teori administratif dan administrasi terapan.

#### **1. Teori administratif**

Termasuk aspek-aspek berikut.

##### **a. Teori Organisasi**

Struktur, organisasi, berfungsi metode dari semua jenis otoritas publik yang terlibat dalam administrasi, baik nasional, regional atau lokal dan eksekutif.

b. Administrasi Pribadi Publik

Permasalahan mengenai personel misalnya rekrutmen, pelatihan, promosi, pensiun, dan permasalahan yang berkaitan dengan perencanaan, penelitian, informasi dan pelayanan keterkaitan masyarakat.

c. Perilaku

Fungsi otoritas administratif dan berbagai metode yang sesuai dengan berbagai jenis fungsi. Berbagai bentuk pengendalian administrasi.

2. Administrasi terapan

Ini termasuk aspek-aspek berikut:

a. Fungsi politik

Fungsi politik meliputi hubungan eksekutif legislatif, kegiatan administrasi kabinet, menteri dan hubungan resmi permanen.

b. Fungsi legislatif

Fungsi legislatif meliputi mendelegasikan undang-undang dan pekerjaan persiapan yang dilakukan oleh pejabat sehubungan dengan penyusunan.

c. Fungsi keuangan

Fungsi keuangan meliputi administrasi keuangan total dari penyusunan anggaran hingga eksekusi, akuntansi dan audit dan lain sebagainya.

d. Fungsi pertahanan

Fungsi yang berkaitan dengan Administrasi militer.

e. Fungsi pendidikan

Fungsi yang berkaitan dengan administrasi pendidikan.

f. Administrasi kesejahteraan sosial

Kegiatan departemen yang berkaitan dengan makanan; kegiatan perumahan, jaminan sosial dan pembangunan.

g. Administrasi ekonomi

Hal ini berkaitan dengan produksi dan dorongan industri dan pertanian.

- h. Administrasi pendatang  
Meliputi perilaku urusan luar negeri, diplomasi, kerja sama internasional dan lain sebagainya.
- i. Administrasi lokal  
Administrasi lokal menyangkut kegiatan lembaga pemerintahan sendiri setempat.

Negara modern tidak dapat membatasi bidang kegiatannya hanya untuk pemeliharaan hukum dan ketertiban, dispensasi keadilan, pengumpulan pendapatan dan pajak. Keadaan modern diharapkan dapat memberikan semakin banyak layanan dan fasilitas kepada masyarakat. Hal ini mengakibatkan pertumbuhan yang luar biasa baik dalam tanggung jawab pemerintah maupun di mesin administrasi negara. Secara alami ruang lingkup administrasi publik ditingkatkan.

#### **1.3.4. Peran dan Pentingnya Administrasi Publik**

Dalam keadaan modern saat ini dan di negara berkembang fungsi dan peran Administrasi publik sangat penting. Administrasi publik sangat berperan sekali bagi organisasi, di antaranya adalah untuk mempermudah suatu pekerjaan, menghimpun data, kegiatan surat menyurat, serta memperlancar proses kemudahan suatu birokrasi atau institusi. Peran dan pentingnya Administrasi Publik adalah sebagai berikut:

##### **1. Peranan sebagai Dasar Pemerintahan**

Adalah mungkin bagi negara untuk ada tanpa legislatif atau yudikatif; tetapi bahkan tidak keadaan yang paling mundur dapat dilakukan tanpa mesin administratif. Negara modern tidak dapat membatasi bidang kegiatannya untuk sekadar pemeliharaan hukum dan ketertiban, dispensasi Keadilan, pengumpulan pendapatan dan pajak dan partisipasi dalam kegiatan kesejahteraan. Negara kesejahteraan modern diharapkan dapat memberikan layanan publik lebih banyak serta fasilitas kepada rakyat. Administrasi publik adalah mesin yang digunakan oleh negara untuk menempatkan dirinya dalam posisi untuk membuat rencana dan program yang dapat dilakukan.

## 2. Peranan sebagai Instrumen Perubahan dalam Masyarakat

Administrasi publik dianggap sebagai instrumen perubahan dan diharapkan dapat mempercepat proses pembangunan. Di negara kita, pemerintah telah melakukan tugas meratakan ketimpangan ekonomi, menyebarkan pendidikan di antara semua menghapuskan kesesuaian mengamankan kesetaraan status, hak-hak perempuan dan efektif dan semua pembangunan ekonomi dan industri.

Beban melaksanakan perubahan sosial ini dengan cara yang terencana dan tertib bertumpu pada Administrasi publik negara. Keberhasilan demokrasi India tidak hanya bergantung pada kebijaksanaan legislatif tetapi lebih pada kemampuan dan rasa tujuan di pihak administrasi.

## 3. Peranan Penting dalam Keberlangsungan Urusan dan Layanan bagi Manusia

Hari ini setiap aspek kehidupan manusia datang dalam jangkauan Administrasi publik. Berbagai departemen pemerintahan seperti pendidikan, kesejahteraan sosial, pangan, pertanian, kesehatan, sanitasi, transportasi, komunikasi dll. dijalankan oleh departemen Administrasi Publik. Dengan demikian Administrasi publik memberikan berbagai jenis layanan kepada rakyat sejak lahir hingga kematian seorang individual.

## 4. Peranan sebagai Kekuatan Stabilisasi di Masyarakat karena Memberikan Kesenambungan

Administrasi publik dilakukan oleh para PNS yang merupakan eksekutif tetap. Eksekutif politik yaitu menteri dapat datang dan pergi, sistem pemerintahan atau konstitusi mungkin di bawah perubahan pergi tetapi administrasi berlangsung selama-lamanya. Oleh karena itu, administrasi publik adalah kekuatan stabilisasi yang besar di masyarakat. Ini adalah pengawet masyarakat dan budayanya.



5. Peranan sebagai Instrumen Integrasi Nasional di Negara-Negara Berkembang yang Menghadapi Konflik (*Classwars*)

Keberhasilan pemerintahan tergantung pada kemampuan administrasi publik. Masa depan pemerintahan beradab bertumpu pada kemampuan, untuk mengembangkan layanan dan filsafat dan praktik Administrasi yang kompeten untuk melepaskan fungsi publik masyarakat beradab.

Atmosudirjo (1980: 24) mengemukakan juga akan pentingnya peran administrasi publik terhadap organisasi yang disebabkan oleh:

1. Dalam kehidupan masyarakat modern, terjadi perubahan pola kehidupan di segala bidang menjadi pola kehidupan berdasarkan kerja sama keorganisasian.
2. Pola kehidupan keorganisasian (*organizational life*) ini berkaitan dengan pola kehidupan modern dan tata cara berpikir serta bekerja secara rasional.
3. Cara berpikir dan bekerja secara rasional ini berkaitan dengan ilmu pengetahuan dan teknologi modern.
4. Cara berpikir modern dan bekerja secara rasional dimaksudkan untuk menghasilkan keefektifan (*effectiveness*) dan keefisienan (*efficiently*) pencapaian tujuan.
5. Berpikir dan bekerja secara rasional dengan teknologi modern dan dengan pola kehidupan berorganisasi modern ke arah efisiensi dan efektivitas memerlukan administrasi.

### **LATIHAN SOAL**

1. Apa pengertian administrasi publik menurut sejumlah pemikir?
2. Sebutkan Karakteristik Administrasi!
3. Jelaskan Ruang Lingkup Administrasi publik!
4. Administrasi publik menjadi dua bagian yaitu teori administratif dan administrasi terapan. Jelaskan!
5. Jelaskan Peran dan Pentingnya Administrasi Publik!

# **BAB 2**

## **MENGUBAH SIFAT ADMINISTRASI PUBLIK**

### **Tujuan Instruksional Khusus**

1. Mahasiswa mampu memahami sifat administrasi publik.
2. Mahasiswa mampu memahami paradigma administrasi publik.
3. Mahasiswa mampu memahami konsep administrasi publik klasik.
4. Mahasiswa mampu memahami studi perbandingan administrasi publik.
5. Mahasiswa mampu memahami perbandingan administrasi tradisional dan administrasi pengembangan.

## 2.1. Perubahan Fase Administrasi Publik

Saat ini setiap aspek kehidupan manusia berada dalam jangkauan administrasi publik. Dalam konteks itu kita harus memahami perubahan sifat dan tren baru Administrasi publik.

Administrasi publik sebagai kegiatan sesuai imunitas manusia. Artinya, administrasi dilaksanakan untuk memberikan kemudahan bagi aktivitas manusia. Tetapi sebagai teori ilmu sosial tentang administrasi publik sangat baru-baru ini, sebagaimana yang dikemukakan Wilson (1887) melalui Studi Administrasi Publik dan meletakkan dasar dari Ilmu Administrasi Publik. Setelah itu telah mengalami transformasi yang cepat dalam ruang lingkup, sifat dan perannya. Perubahan fase (*transformation*) atas Ilmu Administrasi Publik, telah dapat diketahui dengan membaginya ke dalam lima tahap sebagaimana Avasthi (2004) yang telah membagi fase evolusi administrasi publik sebagai berikut.

### 2.1.1. Tahap I (1887-1926)

Tentang perubahan sifat Administrasi publik, pada fase ini setelah perubahan keluar

- a. Pemisahan Administrasi publik dari ilmu politik.
- b. Administrasi publik adalah sisi yang terlihat dari *Government*.
- c. Prof. Woodrow Wilson telah memberikan definisi, sifat, peran dan pentingnya Administrasi publik.
- d. L.D. White telah menulis *textbook* pertama pada subjek yaitu "Pengantar studi Administrasi publik".

Prof. Woodrow Wilson disebut Bapak Administrasi publik karena kejadian subjek dapat ditelusuri kembali ke buku Wilson "Studi Administrasi publik" yang diterbitkan pada tahun 1887. Dalam buku ini ia membuat pengalih perhatian antara politik Sains dan Administrasi publik. Sebelum ini, diperlakukan sebagai cabang ilmu politik. Kedua, saat mengomentari peran Administrasi publik, dia mengatakan ion Administrat adalah bagian yang paling jelas dari pemerintahan. Ini adalah pemerintah dalam tindakan dan sisi yang paling terlihat dari pemerintah. Oleh karena itu, ia mendefinisikan

administrasi publik sebagai penerapan hukum yang terperinci dan sistematis. Ini terdiri dari semua operasi yang dimiliki untuk tujuan penegakan kebijakan publik sebagaimana dinyatakan oleh otoritas. Dia berpendapat untuk ilmu administrasi yang akan berusaha untuk meluruskan jalan pemerintahan. Dengan demikian, Wilson telah memproyeksikan pandangan dikotomi, yang diambil oleh penulis lain.

Pada tahun 1900, Frank J. Goodnow menerbitkan bukunya *Politics and Administration*. Dalam bukunya ia mengembangkan tema Wilsonian. Dia berpendapat bahwa politik dan administrasi adalah dua fungsi yang berbeda dari sebuah pemerintahan. Menurutnya, politik merumuskan kebijakan dan administrasi mengeksekusi kebijakan-kebijakan tersebut. Dengan demikian, Goodnow membuat perbedaan teknis antara politik dan administrasi.

Pada tahun 1926, L.D. White saat menerbitkan buku teks pertama tentang "*Introduction to Study of Public Administration*". Buku tersebut mencerminkan tema dikotomi antara politik dan administrasi. Dia menekankan bahwa politik dan administrasi harus dijaga terpisah. Dia juga menggambarkan keterlibatan administrasi dalam hal kebijakan dan melalui kebijakan dengan politik.

### **2.1.2. Tahap II (1927-1937)**

Dalam perubahan sifat Administrasi publik periode ini dapat disebut sebagai prinsip Administrasi dan menetapkan disiplin Administrasi publik sebagai ilmu pengetahuan independen.

Pada tahun 1927, W.F. Willoughby telah menulis buku *Principles of Public Administration*. Judul buku tersebut menunjukkan dorongan baru dalam berpikir dan menetapkan subjek sebagai ilmu pengetahuan independen.

Periode ini menyaksikan publikasi sejumlah karya penting tentang hal ini. Yang lebih penting di antara mereka adalah Pengalaman Kreatif karya Mary Parker; Follett dan Henri Fayol tentang industri dan manajemen umum, Prinsip Organisasi karya Mooney dan Ilmu Administrasi karya Luther Gulick. Gulick menjelaskan prinsip-prinsip administrasi. Ini adalah tujuh prinsip

yang dikenal sebagai POSDCORB.

### **2.1.3. Tahap III 1938-1947**

Periode ini membawa perubahan baru dalam sifat administrasi publik. Beberapa pemikir membantah dikotomi administrasi politik. Mereka menantang klaim administrasi publik sebagai ilmu pengetahuan. Menekankan efek lingkungan pada perilaku Administratif.

Sementara administrasi publik mengambil bentuk sebagai disiplin independen. C.I. Barnard, Simon, dan Robert Dahl mengklaim administrasi publik sebagai ilmu administrasi. Para pemikir ini tidak setuju dengan sikap yang diambil oleh Gullick. Simon, pada tahun 1947 menerbitkan bukunya "Perilaku Administratif". Dalam hal itu dia mengatakan tidak ada yang namanya prinsip-prinsip administrasi. Apa yang diarak sebagai prinsip sebenarnya tidak lebih baik daripada peribahasa. Ada kurangnya validitas ilmiah dan relevansi universal dalam Administrasi publik.

Robert Dahl menekankan perlunya mempertimbangkan pertimbangan normatif, hubungan manusia dan faktor sosiologis sambil mendefinisikan parameter administrasi publik. Dia membawa perilaku dalam administrasi publik. Dia menekankan efek lingkungan pada perilaku administratif. Kesimpulan Oleh karena itu periode ini disebut sebagai era tantangan untuk administrasi publik.

### **2.1.4. Tahap IV (1948-1970)**

Karena tantangan yang ditimbulkan oleh perilaku, disiplin Administrasi publik melewati krisis identitas pada fase keempat. Karena pra-1947 sudut pandang politik administrasi dikotomi dan sudut pandang pasca-1947 menganalisa perpaduan mereka. Pfiffner menyatakan bahwa politik dan administrasi begitu bersinggungan dan bingung bahwa perbedaan yang jelas itu sulit. Kingsley melihat Administrasi sebagai cabang politik. Paul Appleby menjunjung tinggi pandangan fusi, Dia mengatakan pada administrasi tingkat yang lebih tinggi lebih umum, mengambil karakter politik yang lebih besar dan

memiliki signifikansi pemerintah secara total. Pada tingkat yang lebih rendah, itu kurang politis dan lebih khususistic. Waldo di Negara Administratifnya (1948) Memperlebar orientasi administrasi publik untuk memasukkan masalah kebijakan dan keputusan membuat proses.

Di sisi lain, banyak ilmuwan politik mulai berpendapat bahwa tujuan sebenarnya dari Administrasi publik adalah "pemahaman intelektual" dari eksekutif. Ada juga pembicaraan tentang terus Dominasi ilmu politik atas Administrasi publik. Singkatnya, periode ini menyaksikan tontonan Politik Sains tidak hanya membiarkan Administrasi publik memisahkan diri darinya, tetapi juga tidak membina dan mendorong pertumbuhan dan perkembangannya dalam bidangnya sendiri.

Oleh karena itu, pada periode pasca-Perang Dunia II, kredensial administrasi publik menjadi ilmu pengetahuan dan disiplin yang berbeda dan terlepas dari politik, sains dipertanyakan. Hal ini menyebabkan pengembangan kembar administrasi publik dipandang sebagai ilmu politik juga sebagai ilmu administrasi.

#### **2.1.5. Tahap V (1971 dan Seterusnya)**

Pada periode ini Administrasi publik mendaftarkan kemajuan besar dan memperkaya visi.

- a. Fokus pada dinamika administrasi.  
Aku tidak memfokuskan perhatiannya pada dinamika administrasi. Hal ini juga sangat menarik pada ilmu manajemen
- b. Hal ini dianggap sebagai interdisiplin.  
Administrasi publik telah menarik dalam sarjana lipat dari berbagai disiplin ilmu dan dengan demikian menjadi interdisiplin dalam sifatnya.
- c. Pembicaraan tentang administrasi publik baru  
Tren baru muncul dalam subjek administrasi publik yaitu: Administrasi Komparatif, Administrasi Pengembangan, Orientasi pasar, Negara bagian dan Pasar.



## 2.2. Paradigma Baru

### 2.2.1. Komparasi Administrasi Publik

Tokoh pembaharu dalam dinamika perkembangan administrasi publik berikutnya yakni Fred W. Riggs yang terkenal dengan sebutan "ayah" dari *Comparative Public Administration*. Riggs (1962) dalam artikelnya yang berjudul "Tren dalam Studi Banding Administrasi Publik," memberikan penekanan pada poin-poin berikut:

- a. Menekankan perlunya mempelajari lembaga administrasi politik dalam pengaturan sosial mereka.  
Setelah Perang Dunia Kedua, studi negara-negara dunia ketiga menjadi subjek umum dari hampir semua ilmu sosial. Sarjana Administrasi publik komparatif menganalisis pertanyaan tentang pembangunan administrasi untuk mengarahkan perubahan sosial ekonomi dalam konteks lintas kultural. Oleh karena itu Administrasi publik Komparatif berarti lintas budaya dan lintas studi nasional Administrasi publik.
- b. Untuk memahami dampak perbandingan Administrasi publik diperlukan.
- c. Fred Riggs menunjukkan tiga tren dalam studi komparatif administrasi publik.

*Dari normatif hingga orientasi empiris.*

Ini berarti penekanan pada metode ilmiah, dengan pandangan untuk mengembangkan ilmu administrasi publik, studi normatif menekankan pada apa yang seharusnya dan studi empiris menekankan pada Apa itu. Dalam perbandingan administrasi publik kami belajar dari Apa yang seharusnya menjadi apa itu.

*Dari ideografi hingga orientasi nomotik*

Orientasi ideografi berarti studi satu bangsa saja atau studi individualistik. misalnya konsentrasi pada kasus unik atau studi kasus, negara tunggal, biografi dll. Orientasi nomotik berarti studi universal. Pendekatan ini mencari generalisasi, hukum berhipotesis yang menegaskan keteraturan perilaku, korelasi dengan variabel. Dalam

administrasi publik komparatif, kita pergi dari studi individualistik ke studi umum.

*Dari orientasi non-ekologis hingga ekologis*

Orientasi ekologis berarti studi tentang lingkungan sistem administrasi dan interaksi antara keduanya. Sistem administrasi beroperasi dalam sistem politik dan juga dipengaruhi oleh kekuatan sosial dan ekonomi. Dengan demikian faktor politik, sosial dan ekonomi merupakan lingkungan sistem administrasi.

- a. Studi administrasi komparatif telah dilakukan pada tiga tingkatan.
  1. Studi makro  
Ini berarti fokus pada perbandingan seluruh system administrasi. Misalnya, India dan Aamerika Serikat dalam konteks ekologis mereka. Umumnya hubungan antara sistem administrasi dan lingkungan eksternalnya disorot dalam satu tingkat makromatik.
  2. Studi *middle range*  
Ini berarti studi adalah aspek spesifik dari sistem administrasi. misalnya perbandingan pemerintah daerah di berbagai negara.
  3. Studi mikro  
Ini berkaitan dengan analisis bagian dari sistem administrasi. misalnya, atau pelatihan pengerahan di dua organisasi administratif atau lebih.  
Dengan demikian pertanyaan tentang modernisasi dan keragaman perkembangan dalam sistem yang berbeda sangat penting bagi siswa administrasi publik komparatif.
- b. Ramesh Arora telah meringkas elemen administrasi publik komparatif seperti di bawah:
  1. Perbandingan lintas budaya  
Ini berarti perbandingan luas di antara sistem administrasi negara-negara barat dan nonbarat.

2. Dimensi Perkembangan  
Ini berarti perbandingan luas keterkaitan dengan pertanyaan modernisasi.
3. Perspektif ekologis  
Ini berarti studi perbandingan interaksi antara sistem administrasi dan lingkungan mereka.
4. Orientasi tujuan  
Ini berarti analisis tujuan unik dari budaya tertentu dalam kaitannya dengan sistem administrasi mereka.

### **2.2.2. Pentingnya Studi Perbandingan Administrasi Publik**

1. Memberikan dasar ilmiah dan bantuan untuk bangunan teori  
Sekarang diyakini bahwa generalisasi yang berkaitan dengan struktur administrasi dan perilaku yang muncul dari studi komparatif di berbagai negara dan budaya dapat membantu menginformasikan konstruksi teoretis yang dapat memberikan dasar ilmiah untuk studi administrasi publik
2. Berkontribusi pada pemahaman yang lebih besar  
Studi perbandingan administrasi publik berkontribusi pada pengertian lebih besar dari karakteristik individu dari sistem administrasi yang berfungsi di berbagai negara dan budaya. Selain itu, Studi banding juga membantu dalam menjelaskan faktor-faktor yang bertanggung jawab atas kesamaan lintas nasional dan lintas budaya serta perbedaan dalam sistem administrasi.
3. Dapat memahami dampak faktor lingkungan pada administrasi  
Melalui analisis komparatif kita dapat mengetahui faktor lingkungan penting mana yang membantu dalam promosi efektivitas administrasi dan struktur administrasi mana yang berfungsi dengan tepat dan berhasil dalam jenis pengaturan lingkungan apa. Maka dari itu, kita belajar tentang praktik administrasi yang diikuti di berbagai negara dan kemudian kita dapat mencoba untuk mengadopsi praktik-praktik yang dapat sesuai dengan bangsa dan sistem kita sendiri.

#### 4. Utilitas akademik

Studi ilmiah dan sistematis tentang administrasi publik adalah *possible* dengan pendekatan studi komparatif. Reformasi dan perubahan administratif yang tepat dapat dibawa di berbagai negara.

### 2.3. Administrasi Pembangunan

Konsep Administrasi Pembangunan merupakan pengembangan dari era pascatahun 1945. Berikut alasan yang bertanggung jawab atas munculnya konsep administrasi pembangunan sebagai berikut:

#### 2.3.1. Dasar Lahirnya Administrasi Pembangunan

- a. Munculnya negara-negara berkembang yang baru merdeka:  
Konsep tradisional administrasi publik sebagai mesin hukum dan ketertiban atau administrasi pendapatan mengalami transformasi dengan munculnya negara Kesejahteraan selama abad ke-20. Juga saya tidak menanggapi munculnya negara-negara yang baru merdeka di Asia dan Afrika, Negara-negara ini memiliki masalah kemiskinan, pengangguran, buta huruf, malnutrisi dll. Di negara-negara ini, pemerintah dan mesin administrasinya dipandang sebagai agen perubahan. Kebutuhan telah membuat administrasi di negara-negara berkembang pembangunan berorientasi.
- b. Skema pembangunan di negara-negara berkembang:  
Perkembangan ini telah berdampak besar pada administrasi publik. Kekhawatiran dengan administrasi untuk pembangunan telah mendorong upaya untuk merumuskan sistem pemikiran yang mampu mengintegrasikan sistem sosial-ekonomi dan politik yang kompleks yang dianggap berada di luar bidang administrasi publik. Lebih lanjut, sebagian besar negara berkembang telah menyadari bahwa pembangunan nasional pada dasarnya adalah proses perubahan yang terintegrasi. Ini adalah proses dinamis yang diarahkan untuk mengubah seluruh masyarakat, mengabadikan aspek ekonomi, sosial, politik dan administratifnya, untuk perubahan yang luas dan seimbang.

- c. Pembentukan kelompok Administrasi komparatif pada tahun 1960:  
D. Waldo, Fred Riggs, Weidner berbicara tentang Administrasi publik Baru. Para sarjana ini pada tahun 1968, dalam konferensi Minnibook, berusaha mendefinisikan Administrasi publik baru. Mereka berfokus pada konsep administrasi pembangunan, dalam pengaturan ekologis yang berbeda, beroperasi untuk mencapai serangkaian tujuan sosial.

### **2.3.2. Makna dan Definisi Administrasi Pembangunan**

Melanjutkan pendefinisian administrasi pembangunan yang masuk dalam kerangka perkembangan dan dinamika Ilmu Administrasi Publik, telah dijelaskan lebih detail Weidner (1966) yang menyatakan bahwa administrasi pembangunan berarti "sistem administrasi yang berorientasi pada tindakan dan berorientasi pada tujuan". Edward W. Weidner menekankan bahwa studi administrasi pembangunan dapat membantu mengidentifikasi kondisi di mana tingkat maksimum pembangunan dicari dan diperoleh. Dia berpendapat bahwa model yang ada untuk perbandingan terbatas dalam kegunaannya karena mereka membuat ketentuan yang tidak sama untuk perubahan sosial. Dia menyarankan administrasi pengembangan sebagai fokus terpisah dari penelitian untuk menghubungkan berbagai peran administrasi, praktik, pengaturan organisasi dan prosedur untuk memaksimalkan tujuan pembangunan. Pai Panadikar mengidentifikasi administrasi pembangunan dengan perubahan administrasi yang direncanakan.

Selanjutnya Todaro dalam (Suharto, 2006: 3) memberikan tujuan secara spesifik dari pembangunan sehingga mengharuskan adanya ketiga uraian tujuan yang memiliki saling keterkaitan, yakni sebagai berikut:

- a. Adanya peningkatan dalam menjamin ketersediaan dan perluasan distribusi barang yang tergolong kebutuhan dasar. Barang dimaksudkan seperti makanan, perumahan, kesehatan, dan perlindungan kepada seluruh anggota masyarakat.

- b. Adanya pencapaian jangka dalam upaya perwujudan kepercayaan diri dan kemandirian bangsa sehingga tidak terhenti pada tujuan kualitas hidup yang diukur pada kesejahteraan material semata. Aspek ini meliputi peningkatan pendapatan, penyediaan lapangan kerja, pendidikan dan budaya serta nilai kemanusiaan.
- c. Adanya upaya dalam mencapai situasi dan kondisi di mana kesempatan ekonomi dan sosial bagi individu dan bangsa yang terbuka secara luas dan berkeadilan. Hal ini dapat dilakukan melalui di antaranya langkah tepat dalam membebaskan dari perilaku dan sikap bergantung dan/atau “membudak” pada orang atau bangsa lain serta upaya dalam terbebas dari penderitaan dan kebodohan.

Dapat dipahami bahwa proses pembangunan dapat diupayakan ke arah yang positif serta lebih maju dari sebelumnya. Dalam membangun tentunya tidak akan semudah membalikkan telapak tangan. Perlu usaha-usaha secara sadar, pengorbanan dan proses yang memakan waktu serta harus dilalui dengan kerja sama semua pihak yang terlibat. Upaya-upaya sadar yang dikaitkan dengan negara untuk melakukan perbaikan dikenal dengan administrasi pembangunan.

### **2.3.3. Keunggulan Administrasi Pembangunan**

- a. Perubahan berorientasi  
Administrasi pembangunan berorientasi pada perubahan. administrasi tradisional yang berorientasi pada pemeliharaan stabilitas dan *status quo*. Oleh karena itu, Pai Panandikar mengatakan administrasi pembangunan berarti administrasi perubahan yang direncanakan. Perkembangan yang direncanakan dimaksudkan untuk mencapai hasil tertentu dalam waktu yang ditentukan.
- b. Berorientasi pada tujuan dan berorientasi pada hasil  
Ini berorientasi pada hasil. Ini mengharapkan hasil spesifik dan mengekspresikan di sebagian besar area *clearcut* norma kinerja. Akibatnya, itu juga akan *judged* atas dasar hasil yang dicapai.

- c. Partisipasi SDM  
Pembangunan menjadi proses perubahan sosial dan ekonomi, partisipasi warga dalam tugas administrasi sangat penting. Pelayan publik harus dapat membawa warga bersama mereka menarik mereka aktif ke dalam proses perkembangan. Untuk perubahan dasar dalam pandangan PNS.
- d. Komitmen terhadap pembangunan  
Administrasi pembangunan membutuhkan komitmen yang tegas, rasa keterlibatan dan kepedulian dari pihak sipil *servants*, jika tujuan pembangunan harus direalisasikan.
- e. Proses terpadu dan *holistic*  
Administrasi pembangunan adalah proses perubahan antarhubungan dan holistik. Hal ini mengacu pada struktur, organisasi, dan perilaku yang diperlukan untuk implementasi skema dan program perubahan sosial ekonomi yang dilakukan oleh pemerintah negara berkembang.
- f. Memiliki dua sisi  
Pertama, mengacu pada administrasi program pembangunan, metode yang digunakan oleh organisasi skala besar, pemerintah *especially*, untuk menerapkan kebijakan dan rencana yang dirancang untuk memenuhi tujuan pembangunan. Kedua, Administrasi Pembangunan melibatkan penguatan kemampuan administrasi. Kedua aspek ini terjalin dalam administrasi pembangunan.
- g. Ruang lingkup operasinya luas  
Administrasi publik tradisional terbatas pada tujuannya untuk menjaga hukum dan ketertiban. Tetapi ruang lingkup administrasi pembangunan lebih luas.
- h. Administrasi pada perencanaan  
Kemampuan administrasi diperkuat untuk mencapai tujuan pembangunan. Tujuan ini terkait dengan perencanaan. Pengembangan yang direncanakan dimaksudkan untuk mencapai hasil tertentu dalam waktu yang ditentukan.

- i. Percaya pada desentralisasi  
Administrasi tradisional percaya pada sentralisasi. Tetapi administrasi Pembangunan percaya pada desentralisasi.

#### **2.3.4. Perbedaan antara Administrasi Publik Tradisional dan Administrasi Pembangunan**

1. Perubahan berorientasi
2. Tujuan dan hasil berorientasi
3. Fleksibel dan dinamis
4. Tujuannya kompleks dan berlipat ganda
5. Prihatin dengan tugas-tugas baru
6. Percaya pada desentralisasi
7. Administrasi pada perencanaan
8. Kreatif dan inovatif
9. Administrasi partisipasi SDM

#### **3.4. Administrasi Publik Baru**

Pendahuluan: Dalam evolusi Administrasi publik satu tahap lagi adalah munculnya "Administrasi Publik Baru." Selama tahun 1960-an ditemukan bahwa ilmu administrasi publik menunjukkan banyak problem social ekonomi dan politik serta ketidakmampuannya untuk menawarkan solusi apapun untuk masalah tersebut.

##### **2.4.1. Munculnya Administrasi Publik**

Pada tahun 1967, *American Academy of Political and Social Science* menyelenggarakan konferensi di Philadelphia. Topiknya adalah teori dan praktik administrasi publik: ruang lingkup, tujuan dan metode. Dalam konferensi ini peserta mengekspresikan pandangan mereka dan setelah diskusi setelah poin-poin muncul.

1. Birokrasi harus dipelajari secara struktural maupun fungsional.
2. Definisi subjek sama sulitnya dengan *delineasi* dari ruang lingkungannya.
3. Pandangan hierarki otoritas organisasi perlu diubah; administrator harus memandang pekerja sebagai "koordinat" daripada bawahan,



4. Pertimbangan kebijakan dan politik adalah mengganti kekhawatiran manajemen sebagai fokus utama administrasi publik.
5. Administrator masa depan harus dilatih di sekolah profesional. Kursus administrasi publik harus menekankan tidak hanya administratif organisasi dan prosedur tetapi juga dalam pendekatan interdisipliner.
6. Administrasi publik belum mampu menangani masalah sosial.

#### **2.4.2. Konferensi Minnowbrook**

Dwight Waldo pada tahun 1968 dalam Konferensi Minnowbrook menyatakan pendapat tentang Administrasi Publik Baru (NPA) yaitu:

1. Apa medan administrasi publik yang tepat?
2. Apa logika penyelidikan *appropriate ke terrain*?
3. Apa relevansi sosial pengetahuan dalam Administrasi publik?

Dalam konteks dan fase berikutnya, perkembangan administrasi publik dengan paradigma baru juga dikenalkan oleh Frank Marini. Marini (1971) melalui bukunya Menuju Administrasi Publik Baru yang menekankan pada tema-tema sebagai berikut.

##### **1. Menolak tampilan nilai netral**

Administrasi publik yang baru menjelaskan kekhawatiran normatif dasarnya dalam studi administrasi. Itu menolak nilai *netral view* diambil oleh ilmu politik perilaku.

##### **2. Kurang umum dan lebih publik**

Administrasi publik baru menekankan pada inovasi dan perubahan. Oleh karena itu, dibutuhkan lebih banyak pandangan berorientasi publik dan klien.

##### **3. Ekuitas sosial**

Protagonis administrasi publik baru menyatakan bahwa fungsi distributif dan dampak lembaga pemerintah harus menjadi perhatian dasar Administrasi publik. Tujuan dari tindakan publik harus pengurangan kesenjangan ekonomi dan sosial dan peningkatan peluang *life* untuk semua kelompok sosial. Mereka mengambil sikap berorientasi pada tindakan dan mengatakan

bahwa Administrator Publik harus bekerja untuk penghapusan kesalahan masyarakat.

#### **4. Anti-Birokratis, Anti Mutu, dan Antiteknis**

Untuk melayani penyebab *equosiality* adalah untuk secara aktif bekerja untuk perubahan sosial. Serangan ini pada *status quo* dan terhadap kepentingan yang kuat berakar di lembaga permanen.

#### **5. Ambil pandangan sadar yang berorientasi klien dan sosial**

Di negara-negara ketiga dunia di mana ion Administrat Publik sangat membutuhkan transformasi dasar dan kualitatif. Administrasi publik baru menampilkan kepedulian yang intens terhadap problem sosial yang relevan.

#### **6. Desentralisasi proses administrasi**

Administrasi publik baru memberikan penting bagi pluralisme kelembagaan. Fungsi, tanggung jawab harus didistribusikan di banyak bagian.

#### **7. Transformasi kualitatif**

Ini menekankan etika dan nilai-nilai. Ini menekankan pada perubahan. Studi tentang organisasi formal, struktur dan prosesnya sangat penting bagi para teori baru.

Menurut pendekatan baru ini kebutuhan yang paling penting dari zaman adalah hidup untuk masalah kontemporer dan masalah dengan pandangan untuk menemukan cara dan sarana untuk solusi mereka, dan untuk memiliki perubahan organisasi yang sesuai dengan perubahan zaman. Administrasi publik negara akan menjadi lebih bermakna dan berguna dengan karakteristik Administrasi publik baru ini.

### **LATIHAN SOAL**

1. Avasthi dan Maheshwari telah membagi evolusi Administrasi publik menjadi lima fase. Jelaskan!
2. Sebutkan Pentingnya Studi Perbandingan Administrasi publik!
3. Jelaskan Komparasi administrasi publik!
4. Administrasi publik menjadi dua bagian yaitu teori administratif dan administrasi terapan. Jelaskan!
5. Jelaskan tentang studi administrasi komparatif telah dilakukan pada tiga tingkatan!

# **BAB 3**

## **BIROKRASI MAX WEBER**

**Tujuan Instruksional Khusus**

1. Mahasiswa mampu memahami konsep birokrasi administrasi.
2. Mahasiswa mampu memahami perkembangan birokrasi.
3. Mahasiswa mampu memahami konsep model birokrasi Weberian.

### **3.1. Tujuan Pembelajaran**

Administrasi publik telah menjadi cabang penting Pemerintah modern. Ini dianggap sebagai jantung peradaban modern, juga sebagai mesin tulang punggung negara. Salah satu pencetus pandangan ini yakni Max Weber, seorang sosiolog Jerman, dalam analisisnya tentang Birokrasi, telah membuat Birokrasi menjadi bagian terpenting dari studi ilmu politik barat.

Dalam unit ini, upaya untuk menggambarkan pentingnya Birokrasi, hierarki ahli teknis dalam Administrasi. Max Weber mempelajari dengan cermat hubungan yang tak teruji antara *Society dan State*. Dia memahami keniscayaan Birokrasi dalam masyarakat modern dalam keadaan modern. Dia menulis tentang teori birokrasi, kekuasaan, otoritas dan legitimasi. Weber juga mendirikan studi sosiologis modern birokrasi. Weber menyarankan model birokrasi dan *principles fundamental* birokrasi.

#### **3.1.1. Pengenalan Birokrasi Max Weber**

Banyak ilmuwan sosial dan politik telah menjelaskan konsep Birokrasi. Gagasan Max Weber tentang negara adalah bahwa sebuah negara adalah asosiasi wajib yang berhasil mengklaim monopoli penggunaan kekuatan yang sah dalam wilayah yang diberikan. Negara saja memiliki kekuasaan, wewenang dan legitimasi. Weber menyimpulkan bahwa itu adalah wewenang negara yang sah untuk menjalankan kekuasaan atas rakyatnya.

Administrasi/Birokrasi menjalankan kewenangannya yaitu kekuasaan komando. Max Weber gagasan tentang birokrasi. Berdasarkan gagasannya tentang otoritas hukum rasional, Birokrasi harus memiliki struktur, prinsip dan karakteristik organisasi tertentu yang pasti. Berikut akan diuraikan bagaimana pandangan Weber terhadap birokrasi.

#### **3.1.2. Kehidupan Max Weber**

Max Weber adalah seorang pengacara Jerman; seorang politisi, sejarawan, ekonom politik dan sosiolog. Dia bekerja sebagai profesor

Ekonomi. Karyanya yang paling terkenal berkaitan dengan sosiologi ekonomi, sosiologi politik dan sosiologi *religion*. Weber mempresentasikan sosiologi sebagai ilmu tindakan manusia Weber menyelesaikan disertasi doktoralnya tentang *Kontribusi terhadap Sejarah Organisasi Bisnis Abad Pertengahan*. Weber menulis sejumlah makalah tentang hukum, memfokuskan perhatian pada faktor sosial, politik dan ekonomi, sehingga lazim pada saat itu. Weber bersikeras pada pekerjaan penelitian analitis dan sistematis. Dia progresif dan praktis. Tulisan Weber mencerminkan kondisi sosial Jerman pada zamannya. Dia bekerja di tempat yang berbeda dan mengumpulkan berbagai perspektif guna memperluas visinya. Weber meninggal pada usia dini lima puluh enam, mungkin di ambang fase emas kariernya. Namanya lebih dikenal luas setelah kematiannya.

### **3.1.3. Pendapat Max Weber dan Kontribusi untuk Bidang Birokrasi**

Karya Weber yang paling terkenal adalah esainya tentang, Sosiologi ekonomi, sebuah buku, sosiologi Agama, Etika proletariat dan semangat Kapitalisme. Sebagian besar tulisannya diterjemahkan, ke dalam bahasa Inggris dan diterbitkan kemudian.

Menjadi sosiolog, Weber mengerti, pentingnya masyarakat. Sebuah negara memiliki peran yang berbeda untuk dimainkan karena negara memiliki kekuasaan, otoritas dan legitimasi. Ia memiliki kekuatan koersif. Mengapa orang patuh? Apa yang merupakan legitimasi Kekuasaan? Kekuasaan berubah menjadi otoritas ketika mendapatkan legitimasi. Atas dasar asumsi realistik ini, Max Weber menulis tentang Birokrasi. Dia membuat studi sistematis tentang Birokrasi dan Karakteristiknya. Baginya, Birokrasi adalah badan administrasi pejabat yang dilantik. Weber mengategorikan Birokrasi menjadi 1) Birokrasi Patrimonial yang ditemukan dalam jenis otoritas tradisional dan karismatik dan 2) birokrasi rasional hukum yang hanya didirikan dalam jenis otoritas hukum.

Weber mengklaim bahwa birokrasi adalah elite kekuasaan, dan berutang pada tiga asetnya; keahlian, informasi dan akses ke rahasia.

Kekuatan birokrasi ini membuat semua bergantung pada Birokrasi. Tanpa birokrasi, akan ada kekacauan. Birokrasi tentu memiliki, presisi dan prediksi. Weber bersikeras pada Birokrasi sebagai instrumen teknis administrasi. Birokrasi tidak hanya instrumen teknis tetapi juga kekuatan sosial, berpengaruh pada nilai-nilai masyarakat secara luas.

Max Weber adalah *thinker administrative* pertama yang mempelajari keterkaitan antara negara dan masyarakat. Sebagai *scholar of Law*, ia memahami pentingnya kekuasaan, wewenang dan legitimasi. Setelah memahami pentingnya birokrasi, seperti yang dilihat oleh Weber, perlu dipahami teori birokrasinya.

### **3.2. Teori Birokrasi Weber**

Max Weber melihat Birokrasi dari karakteristik strukturalnya. Struktur seperti itu, organisasi semacam itu memiliki otoritas, yang dilakukan oleh Birokrat. Birokrat menjalankan kewenangan mereka hanya karena memegang jabatan publik. Mereka menjalankan wewenang dengan aturan dan peraturan yang ditentukan dengan baik. Dengan demikian Birokrasi pada dasarnya adalah sebuah organisasi, dengan aturan, peraturan, kekuasaan dan fungsi yang pasti. Weber mengembangkan teori birokrasinya secara struktural.

Menurut Blau *and* Meyer (1987: 35) tipe ideal Max Weber merupakan fungsi dari semua kerangka konseptual abstrak untuk menentukan faktor-faktor yang harus diperhitungkan dalam suatu penyelidikan dan menguraikannya secara jelas. Birokrasi adalah organisasi skala luas di mana pejabat melaksanakan otoritas rasional-legal dengan menggunakan staf administratif. Otoritas adalah kekuasaan yang diyakini legitimasinya. Basis legitimasi atas otoritas di dalam birokrasi adalah legal-rasional.

Birokrasi Weber didasarkan pada otoritas hukum rasional. Berikut ini adalah ciri-ciri dasar teori birokrasinya.

- a. Organisasi birokrasi didasarkan pada hierarki yang terdefinisi dengan baik. Hierarki, berdasarkan otoritas, memiliki tren menurun.
- b. Organisasi birokrasi dibagi antara garis vertikal dan horizontal



untuk pembagian pekerjaan dan spesialisasi fungsional. Setiap karyawan dalam organisasi memiliki kekuatan dan otoritas yang terdefinisi dengan baik, berdasarkan spesialisasi dan keahlian karyawan.

- c. Organisasi Birokrasi ini berfungsi dalam kerangka aturan tetap atau adanya Peraturan. Seorang karyawan, yaitu seorang Birokrat, harus berfungsi dalam kerangka aturan dan peraturan ini.
- d. Organisasi Birokrasi semacam itu menentukan tugas dan tanggung jawab Birokrat. Otoritas menyiratkan tanggung jawab.
- e. Setiap organisasi Birokrasi berfungsi dengan prosedur tertentu, yang ditetapkan oleh organisasi. Prosedur ini diletakkan untuk peningkatan fungsi kinerja mereka.
- f. Para Birokrat. harus dipilih dengan benar dan dipilih secara ilmiah. Hal ini memungkinkan efisiensi Birokrasi. Birokrat harus diberikan promosi berkala atas dasar kompetensi teknis mereka.
- g. Seorang karyawan dalam organisasi harus mematuhi wewenang. Aturan, peraturan dipraktikkan dan ditaati oleh Birokrat. Prosedur kerja diikuti oleh karyawan.
- h. Salah satu fitur unik, yang disarankan oleh Weber, adalah pendekatan impersonal karyawan, dalam organisasi. Keterkaitan di antara para pekerja harus didasarkan pada pendekatan *impersonal*. Setiap karyawan harus berfungsi dengan pendekatan impersonal, saat menjalankan tugas.

### **3.2.1. Model Birokrasi Weberian**

Max Weber bersikeras pada Birokrasi dengan adanya otoritas atau kewenangan. Max Weber mengklasifikasikan Otoritas menjadi tiga jenis sebagai berikut.

1. Kuasa Hukum: Otoritas hukum dalam suatu organisasi ditemukan, di mana organisasi berfungsi dengan aturan, yang diikuti secara yuridis oleh setiap karyawan. Aturan tersebut memiliki validitas yang terbatas pada organisasi. Kewenangan atasan didefinisikan dan itu dipatuhi oleh bawahan.
2. Otoritas Tradisional: Otoritas tradisional seperti itu berasal dari

masa lalu. Seseorang mungkin tidak memiliki wewenang hukum atau formal, tetapi dia menjadi tuan, berdasarkan status yang diwariskan. Orang-orang mematuhi dan menerima wewenang seperti itu. Sebagian besar kebiasaan dan tradisi yang telah lama ditetapkan menyebabkan munculnya otoritas tersebut yang telah terbangun dalam jangka yang lama.

3. Otoritas Karismatik: Seseorang menjalankan kekuasaan, karena kualitas yang luar biasa, Karisma, kepahlawanan, magnetisme, lebih dari sebagian besar orang dan orang menerima keunggulan seperti itu.

Berdasarkan analisis jenis Otoritas, Max Weber, mengklasifikasikan model Birokrasinya, berdasarkan *Legal Rational Authority*. Kewenangan seperti itu dipatuhi oleh rakyat.

Model rasional hukum Birokrasi pada dasarnya adalah Birokrasi pemerintahan, yang memiliki karakteristik sebagai berikut:

1. Birokrasi berfungsi terus menerus dan permanen.
2. Birokrasi berfungsi sesuai dengan aturan dan prosedur yang pasti. Kekuatan dan otoritas didefinisikan dengan baik, untuk memastikan pendekatan impersonal. Otoritas membawa tanggung jawab yang sesuai. Otoritas tidak dapat berada di luar pekerjaan resmi organisasi.
3. Birokrasi berfungsi melalui pembagian pekerjaan yang tepat, otoritas mengalir dari atas ke bawah.
4. Seorang Birokrat tidak boleh menyalahgunakan wewenang. Urusan bisnis dan swasta resmi tidak boleh dicampur adukkan.
5. Seorang Birokrat bertanggung jawab, bertanggung jawab atas penggunaan wewenang.
6. Birokrat tidak dapat dipatuhi oleh petahana sebagai milik pribadi yang dapat dijual atau diwariskan. Max Weber juga menggambarkan beberapa kualitas, yang diperlukan untuk Birokrat. Dalam model birokrasinya, Weber menggarisbawahi karakteristik berikut dari seorang Birokrat.

7. Seorang Birokrat ditunjuk dalam posisi resmi berdasarkan kontrak. Seorang Birokrat tidak berkomitmen untuk seseorang tetapi untuk pekerjaan.
8. Seorang Birokrat menjalankan otoritas dengan pendekatan impersonal. Seorang Birokrat harus legal dan *faithful* dalam pelaksanaan tugas.
9. Seorang Birokrat harus memiliki keahlian teknis dan kompetensi.
10. Seorang Birokrat harus dibayar dengan gaji yang memadai, tunjangan dan peluang promosi lainnya.

Dengan demikian model hukum rasional Birokrasi Weber, memiliki elemen-elemen berikut:

1. Pendekatan Impersonal
2. Peraturan Tertulis
3. Kompetensi dan Keahlian
4. Hierarki
5. Sifat Monokratis

Penekanan utama Weber adalah pada bagaimana memilih dengan cermat dari orang-orang yang memenuhi syarat secara teknis.

### **3.2.2. Prinsip Birokrasi**

Berikut ini menjadi atribut/prinsip penting organisasi Birokrasi antara lain:

1. Sebuah permanen, aturan terikat perilaku bisnis resmi.
2. Kompetensi teknis Birokrat.
3. Organisasi harus didasarkan pada hierarki.
4. Aturan regulasi yang mengurus pelaksanaan bisnis harus berteknis dan berdasarkan norma.
5. Pemisahan lengkap properti kantor dan milik pribadi.
6. Tidak adanya penyalahgunaan kekuasaan dan wewenang. Tidak adanya persetujuan jabatan resmi secara lengkap oleh *incumbent*.
7. Komunikasi formal dan informal di dalam kantor.
8. Birokrasi tidak dapat dihindari dalam keadaan modern. Kuasa hukumnya dapat dilaksanakan dengan berbagai cara.

Untuk menyimpulkan, Weber bersikeras birokrasi dari sudut pandang murni teknis. Kewenangan rasional hukum dilakukan atas manusia. Birokrasi stabil, efisien dan lebih unggul dari segala macam tugas administrasi.

### **3.3. Penilaian dan Kritik pada Pandangan Weber tentang Birokrasi**

Penilaian: Max Weber adalah *thinker* administratif pertama yang memberikan pemikiran yang cukup besar tentang Birokrasi. Weber pada dasarnya percaya pada keniscayaan Birokrasi dalam keadaan modern. Weber tidak melemparkan cahaya pada Birokrasi ideal tetapi disorot pada, jenis birokrasi yang ideal. Birokrasi yang efisien adalah prasyarat pembangunan ekonomi.

Max Weber tahu bahwa negara saja memiliki kekuasaan, otoritas dan legitimasi. Baginya, Birokrasi memiliki kekuasaan dan kewenangan. Birokrat adalah elit kekuasaan. Ini terdiri dari atasan, ahli teknis memiliki pengetahuan dan pengalaman.

Max Weber melihat Birokrasi dari sudut pandang organisasi. Namun ia juga menggambarkan kualitas yang diperlukan untuk Birokrat. Advokasinya untuk, pendekatan impersonal memiliki relevansi bahkan hari ini. Dalam dunia perusahaan saat ini, ide-ide Weber masih dianggap valid.

Kritik: Meskipun patut dicatat, gagasan Max Weber tentang Birokrasi telah dikritik dengan berbagai alasan. Salah satunya dari kritikus bahwa Weber terlalu mementingkan Birokrasi. Faktanya, Weber sendiri belum memberikan definisi birokrasi yang tepat. Sehingga kemudian dianggap sebagai bagian dari ilmu sosial.

Weber memberikan lebih penting untuk aspek organisir Birokrasi. Dia tidak mempertimbangkan konteks sosial politik, di manah Birokrasi beroperasi. Birokrasi tidak dapat berfungsi secara mandiri tanpa memiliki pertimbangan untuk kekuatan sosial dan politik.

Weber terkait kekuasaan, otoritas dan legitimasi dengan negara/Birokrasi. Namun, dalam negara Demokrat, Birokrasi datang

melalui kontrol langsung dari Eksekutif. Weber meremehkan peran legislatif, perwakilan terpilih, dalam menjalankan kontrol atas Birokrasi.

Di era privatisasi, Liberalisasi dan globalisasi, Govt. Birokrasi, seperti yang dianjurkan oleh Weber, memiliki signifikansi yang lebih sedikit, daripada zaman, ketika Weber menulis tentang Birokrasi.

### 3.4. Kesimpulan

Untuk lebih mudah dalam memahami pandangan Weberian dari Max Weber, sebagai sosiolog Jerman, perlu diingat nilai penting sebagai catatan adalah sebagai berikut:

- a. Kekuasaan, legitimasi Otoritas
- b. Jenis otoritas
- c. Sudut pandang organisasi Birokrasi
- d. Otoritas rasional hukum
- e. Pendekatan impersonal Birokrat. Tidak ada tulisan tentang Birokrasi yang dapat diselesaikan tanpa referensi pandangan Weberian tentang *bureaucracy*/birokrasi.

Berikut simpulan dari pandangan Max Weber dalam perkembangan administrasi publik:

1. Max Weber memahami kekuasaan, wewenang dan legitimasi negara.
2. Dia mengklasifikasikan otoritas dalam tiga jenis.
3. Max Weber memandang Birokrasi sebagai elite kekuasaan.
4. Dia menggambarkan *Legal Rational Authority* dan telah berlangganan model otoritas rasional hukum.
5. Teori Birokrasinya didasarkan pada struktur/organisasi.
6. Hierarki, Aturan, pejabat yang ditunjuk, pengetahuan teknis pejabat, spesialisasi, Generalis dan Spesialis dan pendekatan impersonal Birokrat, melalui beberapa prinsip dasar teori birokrasinya.
7. Max Weber juga telah membahas beberapa kualitas penting bagi Birokrat. Dia membuat perbedaan yang jelas antara pejabat yang

bekerja di tepi resmi mereka dan pejabat dalam urusan pribadi mereka. Birokrat harus melakukan tugas yang ditentukan dan tidak boleh menyalahgunakan kekuasaan.

### **LATIHAN SOAL**

1. Apa kontribusi Max Weber dalam dunia administrasi publik?
2. Jelaskan teori birokrasi Weber!
3. Birokrasi Weber didasarkan pada otoritas hukum rasional. Sebutkan ciri-ciri dasar teori birokrasinya!
4. Apa yang dimaksud Model Birokrasi Weberian?
5. Berikan Penilaian dan Kritik pada Pandangan Weber tentang Birokrasi

# **BAB 4**

## **BIROKRASI**

### **HERBERT A SIMON**



### **Tujuan Instruksional Khusus**

1. Mahasiswa mampu memahami konsep kerja birokrasi menurut Herbert Simon.
2. Mahasiswa mampu memahami rasionalitas dalam pengambilan keputusan.
3. Mahasiswa mampu memahami perilaku administrasi.

#### **4.1. Pengambilan Keputusan Herbert A. Simon**

Dalam fasenya, situasi yang tergambar dalam perkembangan Administrasi publik saat itu bahwa administrasi publik mendapatkan posisi vital (penting) dalam kehidupan manusia zaman modern, sehingga menempatkan perilaku administrator mendapatkan penekanan dalam dunia birokrasi.

Kontribusi utama Herbert A. Simon adalah pandangannya terhadap perilaku administratif telah mendapatkan pengakuan di seluruh dunia. Kontribusinya patut dicatat dalam mengembangkan teori rasionalistik pengambilan keputusan. Ia fokus pada kapasitas pengambilan keputusan di bidang Administrasi dengan menunjuk tiga langkah dalam proses pengambilan keputusan. Simon bersikeras rasionalitas dalam proses pengambilan keputusan. Herbert Simon dianugerahi Penghargaan Nobel Ekonomi pada tahun 1978.

Max Weber dan Herbert A. Simon memiliki kontribusi berharga di bidang Administrasi/Birokrasi. Max Weber telah menggambarkan anatomi organisasi dan Herbert Simon telah menggambarkan psikologinya.

Herbert A. Simon adalah seorang Amerika, pemenang hadiah Mulia, yang telah berkontribusi pada teori pengambilan keputusan. Tulisannya tentang proses pengambilan keputusan dan rasionalitas dalam pengambilan keputusan masih dianggap sebagai pilar untuk Administrasi swasta dan publik. Tulisan Herbert Simon terutama berkaitan dengan organisasi swasta daripada sektor publik/Pemerintah.

Selain kontribusinya dalam pengambilan keputusan, Simon tahu penggunaan komputer secara luas, membantu pimpinan/eksekutif, di zaman modern. Saat ini, penggunaan komputer sebagian besar membantu sektor swasta maupun publik. Dalam bab ini, upaya dilakukan untuk memahami pandangan Simon tentang teori pengambilan keputusan

Herbert Simon lahir pada tahun 1916, di Amerika Serikat. Dia menjadi ilmuwan politik dan sosial Amerika terkemuka. Dia melakukan Ph.D. dalam ilmu politik. Memulai kariernya di

pemerintahan kota dan kemudian bekerja di berbagai perusahaan dan organisasi sebagai akademisi dan sebagai konsultan.

Simon sangat dipengaruhi oleh ide dan inspirasi Follet tentang dinamika kelompok dalam organisasi, pendekatan hubungan manusia yang dilakukan oleh Elton Mayo, Barnard dan lainnya.

Meskipun Simon dianugerahi Penghargaan Nobel Ekonomi, ia bukan seorang ekonom. Karyanya terutama diambil dari Perilaku Administratif, studi pengambilan keputusan, rasionalitas terikat dan organisasi sebagai perusahaan manusia yang mencari keseimbangan internal dan eksternal.

#### **4.2. Tulisan A.Herbert Simon dan Kontribusinya di Bidang Perilaku Administrasi dan Pengambilan Keputusan**

Berbagai literatur sebagai referensi telah Simon tulis dalam sejumlah buku, yang di antaranya: Perilaku administratif (1945); Administrasi publik (1950); Model Manusia (1957); organisasi (1958); Masalah Manusia Pemecahan (1472); Model Pemikiran (2 jilid 1979 dan 1989); Model Jatah Terikat (2 volume 1982); Alasan dalam Urusan Manusia (1991). Simon menyamakan administrasi dengan pengambilan keputusan. Dia bersikeras bagaimana keputusan dibuat, dan bagaimana mereka dibuat lebih rasional dan efektif. Dia menyarankan prinsip-prinsip administrasi yang valid dan bagaimana penerapan saat ini. Dia menyarankan pendekatan empiris terhadap kajian ilmu Administrasi. Dia mengusulkan konsep baru Administrasi, berdasarkan teori dan metodologi.

Teori pengambilan keputusan Simon (2004) adalah inti dari tindakan administratif. Teori Administrasi rasionalistiknya mencakup konsep rasionalitas terbatas (*bounded rationality*). Bukunya Perilaku Administratif tidak hanya mendapatkan pengakuan di seluruh dunia, tetapi juga diterjemahkan ke dalam dua belas bahasa. Pada tahun 1988, ia kembali merevisi buku ini.

#### **4.2.1. Herbert A. Simon tentang Pembuatan Keputusan**

Kontribusi Herbert Simon yang paling berharga untuk pemikiran administratif adalah fokusnya pada pengambilan keputusan. Dia mengusulkan konsep baru administrasi yang didasarkan pada murni pernyataan faktual dalam ilmu administrasi. Itulah sebabnya ia menyebut konsep tradisional Administrasi sebagai kata kerja dan mitos pro. Konsep pengambilan keputusannya menjadi inti dari tindakan administratif.

Pengambilan keputusan identik dengan manajemen. Dia menyebut pengambilan keputusan sebagai jantung organisasi. Pengambilan keputusan adalah Kosakata teori administratif yang seharusnya berasal dari logika dan psikologi pilihan manusia.

Menurut Simon (2004), sebuah organisasi adalah struktur yang dibuat untuk pengambilan keputusan. Keputusan dibuat di semua tingkat organisasi. Setiap keputusan dapat memengaruhi lebih sedikit atau lebih banyak anggota dalam organisasi. Setiap keputusan, didasarkan pada jumlah tempat. Tugas memutuskan merasuki seluruh organisasi administrasi, cukup banyak seperti halnya tugas melakukan memang, itu secara integral diikat dengan yang terakhir. Tiga tahap dalam proses pengambilan keputusannya:

Herbet A. Simon (2004) membagi proses pengambilan keputusan menjadi tiga fase

1. Fase pertama, sebutnya, aktivitas intelijen. Kepala organisasi mencoba memahami lingkungan organisasi di mana keputusan harus diambil. Aktivitas intelijen adalah menemukan kesempatan untuk mengambil keputusan.
2. Tahap kedua, sebutnya, adalah kegiatan desain. Seorang kepala organisasi mencoba mengidentifikasi semua opsi yang mungkin sebelum membuat keputusan akhir. Ini melibatkan waktu dan energi kepala untuk memikirkan alternatif terbaik.
3. Fase ketiga, sebutnya, adalah aktivitas pilihan. Di mana pada akhirnya pimpinan memilih salah satu pilihan yang dipilih, yang menjadi sebuah keputusan.

Meskipun ketiga tahap ini dijelaskan oleh Simon, dia mengatakan bahwa fase-fase ini mungkin tampak sederhana dan satu mendahului yang lain, dalam praktiknya, urutannya lebih kompleks, daripada apa yang tampaknya. Ketiga fase ini adalah roda dalam roda. Ketiga fase tersebut terkait erat dengan pemecahan masalah apa masalahnya, apa saja alternatif dan alternatif mana yang terbaik?

Dengan demikian, pilihan antara rencana aksi dan pilihan alternatif pada gilirannya, melibatkan fakta dan nilai. Baginya, setiap keputusan terdiri dari kombinasi logis dari proposisi fakta dan nilai. Fakta adalah pernyataan realitas yang menunjukkan akta atau tindakan yang ada. Padahal nilai adalah ekspresi atas preferensi. Dia menegaskan setelah membuat analisis pernyataan etis dan faktual yang tetap ada dalam keputusan. Setiap keputusan, merupakan campuran fakta dan nilai.

Atas dasar ini, Simon menunjukkan bahwa organisasi sebagai hierarki keputusan di mana terdapat jaringan proses keputusan yang kompleks. Setiap keputusan melibatkan pemilihan tujuan dan perilaku yang relevan dengannya, sampai tujuan akhir tercapai. Dengan demikian pengambilan keputusan melibatkan keterkaitan erat antara fakta dan nilai.

Untuk mencapai keseimbangan antara fakta dan nilai, Simon mengusulkan bahwa setiap keputusan harus memiliki rasionalitas yang sama artinya dengan di mana setiap keputusan harus rasional.

#### **4.2.2. Rasionalitas dalam Pengambilan Keputusan**

Penekanan rasionalitas dalam pengambilan keputusan didefinisikan dalam hal kesesuaian untuk pencapaian tujuan tertentu. Simon berfokus pada bagian rasional dari keputusan. Setiap keputusan adalah kombinasi dari alasan rasionalitas dan emosi. Simon memberikan penting untuk alasan daripada emosi. Seorang kepala atau pimpinan menghadapi sejumlah kendala saat membuat keputusan. Pasalnya, saat mengambil keputusan, seorang kepala harus berpikir, dari semua konsekuensi yang mungkin terjadi yang dipengaruhi budaya dan nilai-nilai politik masyarakat. Dia

menjelaskan rasionalitas dalam hal sarana konstruksi akhir. "Jika cara yang tepat diadopsi untuk mencapai tujuan yang diinginkan, maka keputusannya rasional". Secara singkat, rasionalitas membuat orang administratif.

Simon menyadari bahwa, mencapai rasionalitas itu sendiri adalah proses yang sulit, karena sejumlah faktor yang terlibat di dalamnya. Jadi dia telah menyarankan berbagai jenis rasionalitas. Simon (2004) memberikan berbagai kemungkinan atas Keputusan yang dipilih dan dilakukan di mana:

- a. Rasional secara objektif, di mana preferensi diberikan kepada nilai.
- b. Subjektivitas rasional, di mana keputusan memaksimalkan pencapaian relatif terhadap pengetahuan subjek.
- c. Secara sadar rasional di mana penyesuaian antara sarana dan akhir dibuat.
- d. Sengaja rasional di mana penyesuaian sengaja dilakukan.
- e. Secara organisasi rasional, dimana keputusan mencapai tujuan organisasi
- f. Secara pribadi rasional, di mana keputusan mencapai tujuan individu.

Simon tidak pernah menyetujui konsep rasionalitas total. Pasalnya, tidak ada perilaku individu yang bisa benar-benar rasional atau sama sekali tidak rasional. Oleh karena itu, perilaku manusia dijelaskan dalam sebuah organisasi sebagai, dimaksudkan rasional penuh atau rasionalitas total tidak mungkin yang disebabkan oleh:

- a. pengetahuan yang tidak lengkap tentang masalah, alternatif dan konsekuensi. Simon menyebutnya sebagai rasionalitas terikat
- b. individu tidak dapat sepenuhnya distandarkan, memiliki, seperti yang mereka lakukan, beberapa bahkan tidak berperingkat, adanya keterbatasan preferensi.

Jadi Simon menyebut rasionalitas dalam hal kepuasan yang melibatkan pilihan tentu saja tindakan yang memuaskan atau setidaknya cukup baik.

Simon (2004) juga menyadari tentang keterbatasan konsep rasionalitas. Berikut berbagai penyebab kelemahan dalam upaya pengambilan keputusan secara rasional:

- a. Banyaknya berbagai masalah, tujuan dan komitmen kebijakan.
- b. informasi yang tidak memadai tentang berbagai tujuan yang dapat diterima.
- c. keterbatasan pribadi seorang pembuat keputusan, dalam kapasitas, komitmen dan tujuan.
- d. Kesulitan struktural dalam organisasi.

#### **4.2.3. Herbert Simon tentang Perilaku Administrasi**

Saat melebar pada proses pengambilan keputusan, Simon menolak orang rasional, ekonomi dan menggantikannya oleh orang yang lebih realistis dan administratif. Dia mengusulkan gagasan tentang orang administratif. Perilaku seseorang dalam organisasi, dikondisikan oleh budaya organisasi. Administrator, dikondisikan oleh budaya organisasi. Administrator harus mematuhi aturan dan peraturan yang terserap dan mengikuti tindakan yang ditentukan. Perilaku seseorang yang administratif telah Herbert Simon coba untuk merasionalisasi manusia.

Perilaku seseorang dalam organisasi tunduk pada dua jenis pengaruh internal dan eksternal. Pengaruh internal melibatkan sikap, kebiasaan dan temperamen, yang membawanya mencapai keputusan yang diinginkan. Faktor internal juga termasuk loyalitas, kepedulian dengan efisiensi dan pelatihan. Faktor eksternal melibatkan otoritas, penasihat dan layanan informasi.

Kegiatan terprogram dan tidak terprogram dalam organisasi. Simon terpesona oleh munculnya komputer elektronik. Dia membuat perbedaan antara keputusan yang diprogram dan tidak diprogram. Komputer elektronik membuat tersedia untuk manusia keputusan baru membuat teknik yang membawa perubahan dalam kerah putih, eksekutif dan pekerjaan profesional membuat mereka monoton seperti mereka, pengenalan mesin telah membawa ke pekerjaan manual.

Simon merasa bahwa komputer memiliki potensi merevolusi pengambilan keputusan organisasi. Menurutnya jenis keputusan berulang dan rutin dapat diprogramkan ke komputer. Penelitian operasi, analisis sistem, pemrosesan data kuantitatif dll. dapat diberikan kepada komputer.

Keputusan yang tidak diprogram membantu otoritas tingkat yang lebih tinggi untuk mencurahkan waktu mereka untuk mengambil keputusan yang lebih efisien, kemampuan inovatif, memperoleh keterampilan yang lebih tinggi. Penggunaan komputer dapat meningkatkan rasionalitas. Bahkan, Simon percaya pada kepercayaan tak terbatas pada sistem informasi komputer dan manajemen. Komputer memerintahkan apa yang revolusioner dalam proses pengumpulan dan penyelenggaraan informasi administrasi publik memungkinkan, untuk mengatasi kompleksitas kebijakan dan program publik yang terus meningkat.

Simon dengan demikian menyarankan penggunaan komputer maksimum untuk keputusan rasional.

#### **4.2.4. Prinsip Administrasi**

Secara logika, Simon (2004) mengutip beberapa prinsip administratif:

- a. efisiensi administratif ditingkatkan dengan spesialisasi tugas di antara grup.
- b. efisiensi administratif ditingkatkan dengan mengatur anggota kelompok dalam hierarki yang menentukan, otoritas
- c. efisiensi administrasi ditingkatkan oleh *limiting* rentang kontrol pada titik mana pun dalam hierarki ke sejumlah kecil.
- d. efisiensi administrasi ditingkatkan dengan mengelompokkan pekerja, untuk keperluan pengendalian, sesuai dengan (a) tujuan (b) proses (c) klien (d) tempat.



### **4.3. Penilaian dan Kritik**

Simon memfokuskan perhatian pada dinamika proses dalam pembuatan keputusan dan perannya dalam organisasi. Studinya memberikan wawasan mendalam tentang perilaku administratif dan interaksi antara proses pengambilan keputusan dan perilaku administratif yang ditemukan dalam organisasi. Dia melihat keputusan organisasi, menjadi tiga fase. Rasionalitas dalam pengambilan keputusan adalah kombinasi dari fakta dan nilai adalah kontribusi unik Simon. Seorang administratif dan perilaku administratifnya berfokus pada sistem administrasi.

Gagasan Simon tentang pengambilan keputusan terutama menyangkut administrasi bisnis daripada administrasi publik. Teori pengambilan keputusannya juga dikritik dengan alasan bahwa meskipun proses pengambilan keputusan adalah variabel penting dalam organisasi, itu bukan satu-satunya faktor. Pengambilan keputusan melibatkan banyak faktor lain, terutama emosional, yang diabaikan Simon. Teori pengambilan keputusan Simon terlalu umum.

Simon juga dikritik atas gagasannya tentang seorang administratif dan perilaku administratif. Dari sudut pandang ini, Administrasi tidak dapat sepenuhnya dianggap sebagai ilmu bebas nilai. Demikian pula, sistem administrasi tidak membawa peran serupa dan konsekuensi serupa.

### **4.4. Kesimpulan**

Terlepas dari semua poin kritik, terhadap teori pengambilan keputusan Simon, seseorang memahami pentingnya pengambilan keputusan di setiap jalan kehidupan. Gagasan rasionalitas Simon dalam pengambilan keputusan menunjukkan wawasan mendalamnya tentang menjalin hubungan dekat antara fakta dan nilai-nilai. Dia adalah kontribusi besar dalam evolusi teori administrasi. Perilaku dan seorang administratif memiliki lebih banyak kekhawatiran diuji. Tidak

ada pemikiran administratif tentang Administrasi publik telah menulis begitu luas tentang pengambilan keputusan seperti oleh Herbert Simon.

Untuk lebih mudah dalam memahami pandangan dari Herbert Simon, sebagai ilmuwan politik dan sosial Amerika Serikat, perlu diingat nilai penting sebagai catatan adalah sebagai berikut:

1. Herbert Simon adalah seorang pemikir administrasi yang hebat dan pemenang hadiah Nobel. Dia menulis secara luas (*extensive*) tentang Administrasi publik, teori Administrasi dan proses pengambilan keputusan.
2. Dia menyarankan prinsip-prinsip organisasi yang valid dan memfokuskan perhatiannya pada pengambilan keputusan. Dia membawa pendekatan empiris untuk ilmu Administrasi. Dia menggabungkan fakta dan nilai-nilai dalam teori Administrasinya.
3. Simon menyebut pengambilan keputusan sebagai jantung dari sebuah organisasi. Bahkan adanya fakta bahwa sebuah organisasi disusun secara hierarkis untuk mengambil keputusan. Setiap keputusan, kurang lebih, memengaruhi semua orang dalam organisasi.
4. Simon membagi aktivitas pengambilan keputusan menjadi tiga fase. Pertama, pengambilan keputusan adalah kegiatan cerdas yang harus diambil untuk mengantisipasi, sebagai upaya latihan intelektual. Kedua, pengambilan keputusan adalah kegiatan desain, di mana, kepala harus memvisualisasikan semua opsi/alternatif yang mungkin, sebelum mencapai keputusan akhir. Ketiga, pengambilan keputusan adalah aktivitas pemilihan, di mana keputusan akhir dibuat.
5. Ketiganya mungkin tampak sederhana, mereka tidak terlalu sederhana, tetapi kompleks, terkait erat dengan pemecahan masalah, apa masalahnya, apa alternatif dan alternatif mana yang terbaik.
6. Simon juga membahas rasionalitas dalam pengambilan keputusan, yang melibatkan fakta dan nilai-nilai.
7. Simon mendefinisikan rasionalitas, kesesuaian untuk pencapaian

tujuan organisasi tertentu. Seorang kepala/pimpinan harus mempertimbangkan semua konsekuensi yang mungkin sebelum mengambil keputusan apa pun.

8. Simon juga sadar bahwa bahkan mencapai rasionalitas adalah proses yang sulit. Dia memberikan berbagai jenis rasionalitas. Dia juga tahu keterbatasan rasionalitas.
9. Atas dasar rasionalitas, Simon mencapai gagasannya tentang perilaku administratif dan seorang administratif. Faktor internal dan eksternal menentukan perilaku orang administratif.
10. Simon sangat dipengaruhi oleh penggunaan komputer untuk pekerjaan administrasi. Dia membedakan antara kegiatan yang diprogram dan tidak diprogram dan menemukan bahwa komputer dapat membawa perubahan revolusioner dalam kerja organisasi. Kepala/pimpinan dapat meredakan dirinya dari pekerjaan yang monoton dan mekanis dengan mengandalkan komputer.
11. Simon juga menggambarkan beberapa prinsip dasar organisasi.

### **LATIHAN SOAL**

1. Apa kontribusi Max Weber dan Herbert Simon di bidang Administrasi/Birokrasi?
2. Simon mengemukakan tiga tahap dalam proses pengambilan keputusan. Sebutkan!
3. Apakah yang dimaksud Rasionalitas Dalam Pengambilan Keputusan?
4. Sebutkan berbagai jenis rasionalitas!
5. Berikan kritik dan penilaian terhadap pemikiran Herbert Simon tentang kerja birokrasi.

**BAB 5**  
**BIROKRASI**  
**DOUGLAS MC GREGOR (1906-1964)**

### **Tujuan Instruksional Khusus**

1. Mahasiswa mampu memahami konsep birokrasi menurut Douglas McGregor.
2. Mahasiswa mampu memahami Teori X McGregor.
3. Mahasiswa mampu memahami Teori Y McGregor.
4. Mahasiswa mampu memahami relevansi teori X dan teori Y.

#### **5.1. Mengenal Douglas McGregor**

Kontribusi Douglas McGregor di bidang seni dan ilmu manajemen. McGregor muncul sebagai psikiater manajemen selama gerakan perilaku era pascaperang. McGregor menyerang dengan asumsi yang tidak realistis dan membatasi teori manajemen klasik (tradisional) sehingga Gregor memberikan penekanan pada kepedulian terhadap sifat manusia dan perilaku manusia. Kontrol atas perilaku manusia dalam organisasi menyebabkan resistensi, pembatasan *output* dan ketidakpedulian dalam pencapaian, tujuan organisasi. McGregor membagi pandangannya menjadi a) X Teori dan b) Teori Y. Asumsi tradisional, ia menganggap, berada di bawah teori X. Dia menyarankan teori Y yang didasarkan pada integrasi dan kontrol diri, oleh karyawan dalam sebuah organisasi, untuk mencapai tujuan organisasi. McGregor berharap bahwa teori Y-nya sebagai etika baru dan unggul adalah seperangkat nilai moral yang seharusnya menggantikan nilai-nilai yang biasanya diterima manajer.

Di bidang studi Manajemen, nama McGregor, sangat diakui. Dia adalah seorang Psikiater, yang mempelajari psikologi manusia dan sosiologi kelompok. Menjadi peneliti Manajemen, penelitian utamanya adalah membuat ilmu empiris Manajemen. Dia ingin membimbing manajer sebagai manajer profesional. McGregor memiliki kepedulian yang besar pula terhadap karyawan.

McGregor telah mengembangkan Teori X, sebagai pandangan tradisional manajemen, McGregor tidak mendukung teori X. Oleh karena itu ia mengembangkan teori Y, yang akan sesuai dengan masyarakat industri kontemporer. Dalam teori Y-nya, McGregor telah menyarankan pendekatan positif untuk diadopsi oleh manajer serta karyawan.

Dalam bab ini, upaya dilakukan, untuk memahami teori X McGregor; Teori Y dan relevansi teori Y di dunia saat ini.

## **5.2. Kehidupan Singkat McGregor**

McGregor lahir di USA Ia meraih gelar B.E. di bidang *Mechanical* dari Rangaon Institution of Technology. Beliau menyelesaikan M.A. dan Ph.D. dalam bidang Psikologi dari universitas Harvard masing-masing pada tahun 1933 dan 1935. Dia bekerja sebagai Profesor Manajemen di MIT, Sloan School of Management. Ia adalah presiden perguruan tinggi Antiouch, dari 1948 hingga 1954. Dia juga mengajar di Indian Institutes of Management, di Calcutta.

McGregor menulis dua klasik 1) Sisi Manusia dari *Exterprise* dan 2) Manajer Profesional. Dia juga menulis banyak artikel tentang keterampilan manajerial profesional. Dia, Manajer Profesional, berfokus pada menghubungkan sisi manusia perusahaan dengan intervensi dan pemahaman manajerial yang tepat.

## **5.3. Teori X McGregor**

Kontribusi McGregor yang paling kreatif dan abadi pada manajemen yaitu bagaimana mengembangkan pengembangan bakat manajerial dan kerja tim manajerial dalam sebuah organisasi. Pertanyaan dasar penyelidikannya adalah, apakah manajer dibuat atau dilahirkan? Berdasarkan hipotesisnya bahwa setiap tindakan manajerial bertumpu pada teori, McGregor berpendapat bahwa manajemen adalah seni, itu tidak bisa menjadi ilmu karena melayani tujuan yang berbeda. Namun, McGregor meyakini bahwa manajemen dapat memanfaatkan pengetahuan ilmiah dalam pencapaian tujuan praktis organisasi.

Sebagai seorang pengemuka yang memperkenalkan psikologi sosial dalam organisasi. McGregor memahami bahwa suatu *guidance* manajemen diperlukan untuk mengendalikan sumber daya manusianya dan menentukan seluruh karakter perusahaan. McGregor menolak kesalahpahaman bahwa perilaku manusia dalam sebuah organisasi perlu dikendalikan. Seorang pimpinan puncak eksekutif

seharusnya tidak berharap untuk mencapai tujuan yang diinginkan melalui tindakan manajerial yang tidak pantas. Jadi, dia sangat tepat memajukan hipotesis bahwa semua kontrol adalah adaptasi selektif. Dari pengamatan tersebut McGregor menyimpulkan bahwa kontrol dalam urusan manusia dapat dipandang sebagai integrasi perilaku manusia baik melalui paksaan yang bersifat koersif atau melalui motivasi kontrol diri. Pengembangan dan pengujian validitas secara ilmiah atas kedua asumsi tersebut melalui hipotesis teori kontrol manajerial atau yang dikenal dengan sebagai teori X dan teori Y.

Sebagaimana gagasan McGregor (1960) melalui *The Human Side of the Enterprise* bahwa terdapat pandangan klasik perilaku individu dalam bekerja di organisasi dengan sebutan teori X. Teori X erat dengan pendekatan *direction* dan *control* dengan uraian pandangan sebagai berikut;

1. Keumuman (rata-rata) manusia/pekerja tidak menyukai bahkan menghindari dari tanggung jawab pekerjaan jika memungkinkan.
2. Atas dasar perilaku ketidaksukaan terhadap pekerjaan maka rata-rata pekerja tersebut harus diberikan perlakuan kasar, kendali, dan juga hukuman agar dapat bekerja sesuai target pencapaian organisasi.
3. Keumuman (rata-rata) manusia/pekerja lebih menyukai diarahkan selain juga berkeinginan terhindar dari beban tanggung jawab pekerjaan, dan relatif sedikit dalam ambisi serta jaminan keamanan penuh.
4. Asumsi tersebut diyakini menjadi prinsip dari pada sebagian besar saat itu, sehingga melahirkan kuatnya pendekatan manajerial melalui adanya hukuman dan kontrol ketat serta manajemen lunak, dengan tujuan keharmonisan di tempat kerja.
5. Perihal klasik tersebut dipandang McGregor dengan suatu hal yang salah karena pekerja tidak hanya memiliki motif imbalan materi (finansial) semata dalam bekerja, melainkan pemenuhan kebutuhan motivasi yang lebih tinggi daripada sekadar materi yakni kesempatan.

6. Artinya para administrator atau manajer dalam pandangan Teori X tidak memperhatikan kesempatan kepada pekerja/staf dalam memiliki perilaku sebagaimana harapan organisasi.

Dalam pandangan Teori X yang dikemukakan McGregor bahwa pendekatan teori wortel (*carrot*) dan tongkat (*stick*) hanyalah salah satu jenis strategi manajerial. Teori ini tidak menggambarkan sifat manusia. Teori ini menganggap manusia sebagai makhluk yang penuh takut (*fearfull*), tidak suka bekerja dan seperti “binatang” yang tidak merasa aman. Asumsi-asumsi ini membatasi strategi manajerial.

Oleh karena itu, dalam strategi manajerial baru, tujuan organisasi baru, pola kepemimpinan baru dan pendekatan baru lainnya tidak termasuk dalam teori X ini. McGregor dalam hal ini menyimpulkan bahwa selama asumsi teori X memengaruhi strategi manajerial dalam sebuah organisasi maka akan menemui kesulitan (gagal) dalam memberdayakan dan menerima manfaat atas potensi manusia secara rata-rata.

#### **5.4. Teori Y McGregor**

McGregor sebagian besar dipengaruhi oleh teori Maslow tentang hierarki kebutuhan manusia. McGregor memandang kebutuhan manusia dengan komitmen emosional. Teori Y McGregor menunjukkan asumsi alternatif untuk integrasi tujuan individu dan organisasi. Dia ingin adopsi selektif dalam strategi manajerial. McGregor mengatur seperangkat asumsi baru yang akan mengundang moral dan motivasi. Asumsi-asumsi berikut diwujudkan dalam Teori Y:

1. Pengeluaran usaha fisik dan mental dalam bekerja sama alaminya dengan bermain dan beristirahat.
2. Kendali (*external control*) dan hukuman (*threat of punishment*) tidak dapat semata-mata menjadi satu-satunya langkah untuk mencapai tujuan organisasi bagi seluruh sumber daya manusia (pekerja). Karena pada prinsipnya sumber daya manusia (pekerja) akan memiliki komitmen melaksanakan arahan diri (*self direction*) dan pengendalian diri (*self control*) dalam mencapai tujuan organisasi.



3. Komitmen terhadap tujuan adalah fungsi dari bagian *reward* yang terkait dengan pencapaian sumber daya manusia (pekerja. Di mana *reward* yang paling signifikan tersebut adalah misalnya kepuasan ego dan kebutuhan aktualisasi diri, sehingga dapat secara langsung menghasilkan upaya yang dapat diarahkan ke tujuan organisasi.
4. Pada umumnya (rata-rata) manusia akan menjadi pembelajar dalam situasi dan kondisi yang tepat, sehingga tidak selalu dalam pandangan selalu menerima (*accepting*) namun juga mencari tanggung jawab (*responsibility*).
5. Tingkat kapasitas sumber daya manusia (pekerja) untuk berimajinasi, berkeaktivitas, kecerdikan relatif luas (tidak sempit) untuk menemukan jalan keluar permasalahan kerja/organisasi sehingga dapat terdistribusi terhadap sebagai besar sumber daya manusia (pekerja).
6. Kondisi dan situasi dalam era berkehidupan industri modern bahwa penggunaan potensi intelektual dari rata-rata manusia hanya sebagian dari yang ada.

Teori McGregor Y menyerang teori X bahwa karyawan malas, acuh tak acuh dan tidak suka menerima tanggung jawab. Mereka tidak kooperatif. McGregor berpendapat bahwa itu bukan kesalahan sifat manusia tetapi strategi kontrol manajer. Jika ada integrasi dalam perilaku karyawan, tujuan organisasi dapat dicapai.

Bagaimana integritas di antara karyawan dapat dicapai? Karyawan harus memiliki kontrol diri. Dalam integrasi dan kontrol diri dapat dimungkinkan jika kebutuhan individu dan kebutuhan organisasi diakui dengan benar. Teori McGregor bertujuan untuk mendorong dan menciptakan motivasi di antara karyawan. Ini adalah cara untuk inovasi. McGregor memiliki pengetahuan mendalam tentang psikologi ganda individu dan sosiologi kelompok, yang ingin ia tawarkan kepada manajemen modern. Jadi dia ingin membangun hubungan bersama yang tinggi antara penerimaan tanggung jawab dan komitmen terhadap tujuan organisasi. Kinerja motivasi para

pekerja melalui pengendalian diri dan perilaku integratif dapat membawa hasil yang lebih baik. Karyawan harus diberi kesempatan yang lebih besar untuk memainkan peran aktif dalam keputusan yang memengaruhi karier mereka.

### **Paket Scanlon**

Berdasarkan Teori Y, McGregor, yang telah lebih awal berkolaborasi dengan Fredrick Hesiaur, yang membawa penelitian tentang Kerja Sama Manajemen Serikat, populer, yang dikenal sebagai rencana Scanlon. Rencana Scanlon konsisten dengan teori Y McGregor. Paket Scanlon didasarkan pada dua fitur sentral 1) penghargaan Produktivitas 2) Partisipasi Karyawan.

Rencana Scanlon mengusulkan bahwa, digunakan dengan bijak dan dengan partisipasi pemahaman adalah komitmen alami manajemen dengan integrasi dan kontrol diri.

### **5.5. Relevansi Teori Y**

Sisi Manusia dari Enterprise of McGregor bertujuan untuk mendidik manajer masa depan, manajer profesional. Dia ingin menjembatani tujuan organisasi dengan tujuan, nilai dan metodologi ilmu perilaku. Baginya, gaya dan strategi manajemen harus tercakup dan terus disesuaikan mengingat realitas empiris, konsisten dengan temuan pengetahuan perilaku. Ini membuat teorinya relevan dengan praktik. Dia juga memiliki asumsi bahwa ilmu manajemen memiliki pengaruh transnasional.

Salah satu relevansi penting dari Teori Y McGregor, dengan industri modern terkait dengan *Line dan Staff Agencies* dalam organisasi. Industri modern sebagian besar dioperasikan oleh staf yang terampil. Pengetahuan dan pengalaman mereka memengaruhi proses pengambilan keputusan dalam organisasi. Karyawan *Line* semakin bergantung pada staf khusus. Namun, teori Y McGregor, dapat mengoordinasikan hubungan *Line dan Staff Agencies*. Konflik antara *Line dan Staff Agencies* membawa komitmen yang diturunkan untuk tujuan organisasi. Teori Y menetapkan peningkatan sumber

daya manusia, baik untuk menyelesaikan konflik atau mengambil keputusan terbaik. Teori Y McGregor juga telah menulis tentang kualitas kepemimpinan seorang manajer. Dia telah menempatkan gagasan integrasi dalam cetakan konseptual konsep transnasional antara kekuasaan (*power*) dan pengaruh (*influence*).

Membahas dan menyelesaikan konflik dalam organisasi, McGregor menyarankan tiga strategi untuk diadopsi a) Membagi dan Aturan b) Peniadaan Perbedaan dan c) Bekerja Melalui Perbedaan. Di mana dua pilihan yang pertama didasarkan pada teori X, sedangkan pilihan yang ketiga didasarkan pada teori Y.

### **5.6. Penilaian dan Kritik**

Penilaian: Sisi profesional dan manusia McGregor mengungkapkan orang yang sangat berwarna-warni dari visi luas dan emosi ilmiah. Modelnya seorang manajer cocok untuk industri, pemerintahan dan secara nasional. Buku-bukunya adalah pedoman bagi manajer masa depan, untuk memahami sifat manusia dan pemanfaatan sumber daya manusia yang tepat.

Dari sisi Kemanusiaannya hingga sisi profesional, tulisan-tulisan McGregor menunjukkan evolusi sistematis dari ide-idenya. Ini telah banyak membantu masyarakat industri A.S.A. Sebagai sarjana manajemen perilaku, tulisan-tulisannya telah membantu para manajer untuk mempertajam potensi mereka untuk menyesuaikan strategi manajemen.

Teori X Teori dan Y mewakili pola perilaku karyawan. McGregor memiliki pengamatan mendalam tentang sifat manusia dan perilaku manusia. Dia ingin menghubungkan teori untuk berlatih. McGregor menulis pada keduanya a) karyawan serta b) manajer. Manajer teori Y dapat berkomunikasi secara terbuka dengan bawahan, dapat meminimalkan perbedaan antara atasan dan bawahan, dapat menciptakan lingkungan yang nyaman di mana bawahan dapat berkembang dan dapat menggunakan kemampuan mereka. McGregor menyarankan Manajer untuk lebih positif kepada karyawan mereka, untuk mempercayai karyawan dan membuat pemanfaatan sumber

daya manusia yang tepat untuk pengembangan.

Kritik Namun, McGregor sebagian besar kritikus disandarkan oleh para kritikusnya. Kritik utamanya adalah bahwa, teori-teorinya baik-baik saja tetapi sulit untuk dipraktikkan. Secara khusus teori Y-nya tampaknya sulit untuk dipraktikkan. McGregor mencoba menjawab pertanyaan ini dengan mengklaim bahwa setiap orang harus menemukan jawabannya sendiri. Seorang manajer harus memikirkan kesepakatan dengan dirinya sendiri, perannya, gayanya, kekuatannya sendiri dan masalah dan kontrol atas orang lain. McGregor juga dikritik di lapangan bahwa teori X maupun teori Y tidak mewakili hubungan manusia *behaviour* atau manusia. Teori-teori ini adalah alat di mana keterampilan manajerial dapat dipelajari dan dianalisis. Penelitian saat ini dalam manajemen telah melampaui teori Y untuk teori Z.

Hari ini, teori apa pun jarang digunakan secara eksplisit. Manajer dan pekerja suatu tempat jatuh di antara dua kutub teori X dan teori Y. Namun, teori McGregor X dan Y masih menjadi teori penting di bidang manajemen dan motivasi. Teori X dan teori Y-nya masih tetap menjadi prinsip panduan pendekatan positive kepada manajemen, untuk pengembangan organisasi dan untuk membawa peningkatan dalam budaya organisasi.

### 5.7. Kesimpulan

1. McGregor adalah seorang *thinker* Amerika. Dia adalah seorang psikiater manajemen, yang mematuhi M.A. dan Ph.D. dalam Psikologi. Dia bekerja sebagai profesor di Amerika Serikat.
2. McGregor menulis dua lagu klasik, *The Human side of the Enterprise* dan *The Professional Manager*. Selain itu, ia menulis banyak artikel.
3. McGregor ingin membuat penelitian apakah Manajemen dapat dianggap sebagai sains selain menjadi seni. Dia mengembangkan teori *X Theory* dan Y.
4. Teori X-nya mewakili pendekatan tradisional manajemen, yang percaya bahwa rata-rata manusia tidak menyukai pekerjaan,

tanggung jawab. Oleh karena itu karyawan perlu diarahkan dan dikendalikan oleh manajer.

5. Manajer X tidak memberikan kesempatan kepada staf mereka untuk berkembang. Teori X ini menyerupai teori *stick* dan *carrot*.
6. Teori McGregor Y bertentangan, berinformatif dan lebih ilmiah dan empiris. Saat mengusulkan teori Y, McGregor dipengaruhi oleh Maslow.
7. Menurut Teori Y, *employees* suka *work*. Hukuman dan kontrol bukanlah alat untuk membuat karyawan bekerja. Jika pekerjaan memuaskan, karyawan berkomitmen untuk mencapai tujuan organisasi. Dalam kondisi yang tepat, karyawan memikul tanggung jawab, mengembangkan kreativitas. McGregor menyebut ini sebagai inovasi.
8. Dalam teori Y-nya, McGregor menyarankan integritas dan kontrol diri untuk dibawa ke dalam organisasi. Ini samasama berlaku untuk manajer dan juga karyawan.
9. McGregor ingin menerapkan psikologi individu dan sosiologi kelompok ke pimpinan manajemennya.
10. McGregor membuat Manajernya memahami sisi manusia serta sisi profesional keterampilan manajerial;
11. McGregor berkolaborasi dengan teori Y dengan *Scanlon Plan* dari Fredrick Lesiaur.
12. Teori Y McGregor memiliki relevansi yang tepat dalam dunia manajemen saat ini. Teori Y-nya menjembatani hubungan *Line* dan staf. Ini mungkin membawa kolaborasi *Line* dan *Staff Agencies* yang ditingkatkan.
13. McGregor menyarankan manajer profesionalnya, kualitas kepemimpinan dan konsep transnasional kekuasaan dan pengaruh.
14. Terlepas dari kritik, McGregor akan dikenang karena pengetahuannya yang mendalam tentang sifat manusia, *behaviour* manusia dan pendekatan positif dalam manajemen.

### **LATIHAN SOAL**

1. Jelaskan pemikiran Douglas McGregor dalam dunia administrasi publik!
2. Jelaskan tentang teori X dan teori Y yang dikemukakan Douglas McGregor!
3. Berikan penilaian dan kritik terhadap pemikiran Douglas McGregor!
4. Simpulkan pemikiran Douglas McGregor!
5. Jelaskan relevansi Teori X dan teori Y!

# **BAB 6**

## **ADMINISTRASI PUBLIK DI ERA GLOBALISASI DAN LIBERALISASI**

### **Tujuan Instruksional Khusus**

1. Mahasiswa mampu memahami konsep globalisasi.
2. Mahasiswa mampu memahami konsep liberalisasi.
3. Mahasiswa mampu memahami konsep manajemen publik baru.
4. Mahasiswa mampu memahami teori pilihan publik (*public choice*).
5. Mahasiswa mampu memahami konsep tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).



### **6.1. Tujuan Pembelajaran**

Administrasi publik sebagai subjek penyelidikan serta praktik tidak dapat tetap terisolasi dari perkembangan di dunia nyata. Seperti sepanjang abad terakhir perubahan politik, ekonomis, dan sosial menelan kehidupan manusia di seluruh dunia, perubahan ini juga memengaruhi administrasi publik. Dekade delapan puluhan membawa perubahan mendasar dalam orientasi administrasi publik di dunia barat. Perubahan ini karena gelombang globalisasi. Dalam bahasan secara luas, *entrusted* bahwa perlunya memahami dampak globalisasi dan liberalisasi pada administrasi publik. Adapun cakupan (bahasan) yang akan memenuhi tujuan sebagai berikut:

- Untuk memahami makna dan dinamika globalisasi dan liberalisasi.
- Untuk memahami konsep Manajemen Publik Baru
- Untuk memahami konsep *Good Governance*.

### **6.2. Globalisasi**

Secara historis masyarakat manusia di seluruh dunia terhubung satu sama lain dalam mengejar perdagangan, pendidikan, seni, sastra, agama dll. Namun laju interaksi mereka telah meningkat secara dramatis pada abad terakhir karena kemajuan teknologi seperti teknologi informasi dan komunikasi. Dimensi waktu dan ruang telah menyusut tidak seperti sebelumnya dan dunia menjadi lebih saling terbatas dari sebelumnya.

Perubahan yang sangat baru pada tahun delapan puluhan abad kedua puluh tidak dapat dicela karena kebingungan dan kecepatan yang menjadi cirinya. Seiring dengan peningkatan sarana transportasi seperti pesawat terbang, kapal laut, pengembangan teknologi Informasi, komputer, telepon satelit telah menjalin hubungan dekat di antara masyarakat di seluruh dunia. Arus perdagangan yang melintas batas sebagaimana yang dilakukan perusahaan multinasional melakukan kegiatan ekonomi di seluruh dunia. Seiring dengan produk dan keuangan, ide dan budaya beredar lebih bebas. Akibatnya, hukum, ekonomi, dan gerakan sosial terbentuk di tingkat internasional. Perubahan-perubahan ini dengan dimensi ekonomis, ideologis, politik,

budaya sehingga disebut sebagai globalisasi.

Globalisasi berarti

1. "*Integrating* dan menghubungkan budaya dan komunitas dalam kombinasi ruang waktu baru, dan membuat dunia dalam kenyataan dan pengalaman lebih saling terhubung."
2. "Globalisasi adalah integrasi pasar, keuangan, dan teknologi dengan "mempersempit" dunia dari ukuran menengah ke ukuran kecil dan memungkinkan keterjangkauan seluruh dunia lebih jauh, lebih cepat dan lebih murah dari sebelumnya. Seperti semua sistem internasional sebelumnya, secara langsung atau tidak langsung membentuk politik domestik, ekonomi dan hubungan luar negeri hampir setiap negara."

### **6.3. Liberalisasi**

Meskipun keterkaitan seperti itu pada abad ini belum pernah terjadi sebelumnya, itu tidak secara historis terputus-putus dari masa lalu. Secara ekonomi, politik dan budaya dapat dijelaskan sebagai perluasan liberalisme barat dengan semua aspeknya ke seluruh dunia. Teori ekonomi yang berhubungan dengan globalisasi ke model pasar dunia bebas tanpa pembatasan persaingan dan mobilitas, budaya massa global dan masyarakat informasi yang mencakup dunia. Pendekatan ini menunjukkan bahwa pasar neoliberal ekonomi domestik hanya lebih bergeser ke tingkat pasar dunia. Pasar neoliberal terutama diikuti dan didorong oleh negara-negara kapitalis barat. Dengan demikian globalisasi menjadi identik dengan kapitalisme barat seperti terhadap kebijakan sosialis yang diikuti oleh banyak Negara Ketiga setelah kemerdekaan mereka dari cengkeraman kolonialisme.

Liberalisasi mengacu pada relaksasi pembatasan pemerintah, biasanya di bidang kebijakan sosial atau ekonomi. Liberalisasi ekonomi sering dikaitkan dengan privatisasi. Beberapa waktu disebut sebagai deregulasi. Hal ini juga terkait dengan demokratisasi.

Dalam rangka memahami dampak globalisasi dan liberalisasi terhadap administrasi publik secara umum dan dalam bentuk

Manajemen Publik Baru dan Tata Kelola yang baik ini khususnya kita sekarang akan fokus pada isu utama tertentu yang membawa transformasi dalam teori dan praktik administrasi publik di era pasca-Perang Dunia II.

#### **6.4. Administrasi Publik sejak Perang Dunia II**

Sejak Perang Dunia II pembangunan dianggap sebagai kegiatan kenegaraan. Karena ini peran dan fungsi pemerintah telah menyaksikan peningkatan yang belum pernah terjadi sebelumnya di negara-negara maju dan berkembang. Tren terbalik diamati setelah 1980-an di dunia berkembang. Globalisasi formula ekonomi neo liberal sebagai model pembangunan mendorong perekonomian menuju sektor swasta yang didorong pasar memimpin pembangunan yang menekankan pada bergulirnya kembali negara. Menyusutnya negara ini memengaruhi ukuran dan pengeluaran sektor publik. Hak Baru Inggris dan Amerika dan kebijakan penyesuaian struktural Bank Dunia mengarahkan proses integrasi ekonomi dunia yang memicu gelombang reformasi ekonomi yang menyapu sektor publik setelah 1990-an.

Dalam situasi sekarang peran negara *vis à vis* pasar diubah. Pemerintah dan dengan demikian Negara sekarang sehari telah kehilangan posisi kedaulatan yang dinikmati sebelumnya. Peningkatan interdependensi global dalam hal hubungan ekonomi ekonomi internasional (finansial) sirip internasional, dan kolaborasi kelembagaan internasional memengaruhi kemampuan pemerintah untuk memutuskan secara eksklusif tentang urusan nasional. Sumber daya ekonomi nasional dan keputusan politik telah mendapat nada global. Pada saat yang sama isu-isu baru pemerintahan meletus dengan intensitas yang belum pernah terjadi sebelumnya, seperti manajemen lingkungan, etnis minoritas, perkembangan suku, pekerja anak, kesetaraan gender, kesetaraan sosial, hak asasi manusia yang meningkatkan tekanan selama pemerintahan saat ini.

"Dengan demikian kekuatan kontradiktif globalisasi dan liberalisasi di satu sisi dan pencarian komunitas, egaliter, *eco friendly*,

peradaban humanistik di sisi lain telah memunculkan item agenda yang menantang sebelum manajemen publik hari ini."

### **6.5. Manajemen Publik Baru (*New Public Management*)**

Manajemen Publik baru adalah pengembangan tahun delapan puluhan pada abad lalu. Ini terutama muncul sebagai kritikus pendekatan tradisional Administrasi publik yang menganut birokrasi 'Weberian'. Filosofi panduan pendekatan tradisional adalah pengelolaan kepentingan umum dan pemisahan politik dari administrasi. Beberapa prinsip penting dari model administrasi tradisional adalah:

1. Struktur Kelembagaan.
2. Orientasi aturan.
3. Impersonalitas.
4. Netralitas.
5. Anonimitas.
6. Spesialisasi.
7. Hierarki jabatan.
8. sentralisasi struktur perintah.
9. Dikotomi publik/pribadi.

Para kritikus dari pendekatan ini menunjukkan bahwa:

- a. Desain organisasinya menyebabkan struktur terpusat hierarkis yang disfungsi terhadap tujuan organisasi.
- b. Lembaga publik menjadi seperti mesin, kaku dan impersonal.
- c. Manajemen sektor publik yang efektif dan produksi target organisasi yang efisien tidak dapat berkorelasi dengan apa yang disebut prinsip universal administrasi publik tradisional.
- d. Dalam kehidupan nyata modus birokrasi organisasi belum tentu yang paling nasional, efisien atau efektif model desain organisasi.

Dengan demikian konsep utama administrasi publik tradisional sekarang ditantang di bagian depan efisiensi, efektivitas, akuntabilitas, transparansi dan responsif. Era modern dengan perubahan teknologi yang cepat dan tuntutan sosial meminta paradigma administrasi yang

berbeda. Pada saat ini ide untuk menyebarkan taktik manajerial sektor swasta untuk layanan publik mendapatkan tanah pada tahun 1980-an. Warga kini semakin dipandang sebagai konsumen barang-barang publik. Banyak desain dan praktik organisasi fleksibel yang dipelopori oleh sektor perusahaan dan administrasi bisnis ditemukan diperkenalkan di lembaga publik. Kedua sektor tersebut kini dipandang saling melengkapi daripada terkesan terpisah dan antagonis. Paradigma baru manajemen sektor publik ini disebut sebagai Manajemen Publik Baru dengan efisiensi, ekonomi, dan efektivitas. Manajemen Publik Baru secara teoretis berakar pada Teori Pilihan Publik (*public choice*) dan Neo Taylorisme.

#### **6.5.1. Teori Pilihan Publik (*Public Choice*)**

1. Ekspone utama Teori Pilihan Publik adalah Buchanan dan Tullock, Vincent Ostrom, Niskanen.
2. Asumsi yang mendasari PCT adalah
  - a. Individu bertindak rasional dengan informasi yang memadai dan preferensi yang dipesan.
  - b. Individu adalah memaksimalkan utilitas.

#### **6.5.2. Neo Taylorisme**

- a. Pihaknya meyakini bahwa alasan utama disfungsi sektor publik adalah tingginya biaya subsidi layanan publik dan kurangnya akuntabilitas pengurus perorangan.
- b. Organisasi publik diarahkan untuk administrasi rutin dan pemeliharaan daripada beradaptasi dengan dinamika perubahan sosial yang cepat.

#### **6.5.3. Fitur Manajemen Publik Baru**

Beberapa fitur penting dari Manajemen Publik Baru adalah sebagai berikut:

- a. Agensi Publik harus menggunakan teknik sektor swasta untuk memberikan layanan berkualitas kepada warga dengan otonomi manajerial kepada manajemen publik.

- b. Penekanan harus pada indikator evaluasi kinerja untuk mengukur pencapaian aktual dan kualitas.
- c. Departemen pusat harus dibebastugaskan dari kegiatan operasional yang seharusnya digeser ke instansi lapangan.
- d. Untuk memanfaatkan lebih banyak keahlian dan kondisi kerja kreativitas karyawan harus dibuat fleksibel dan penunjuk kontrak harus dipromosikan.
- e. Lembaga publik harus mempublikasikan hasil dan kinerja mereka secara teratur.
- f. Langkah-langkah harus diambil untuk menciptakan lingkungan yang kondusif untuk kepemimpinan manajerial yang lebih efektif dan produktif. Untuk mencapai hal ini, struktur hierarkis organisasi harus ditinggalkan. Perekrutan dan pelatihan personel harus didasarkan pada prestasi dan kinerja. Struktur gaji yang menarik dan peran yang beragam harus ditawarkan untuk menjaga moral kekuatan manajerial.
- g. Akuntabilitas dan tanggungjawab personal harus dipastikan dengan menghubungkan *reward* seperti struktur pembayaran dengan pemenuhan target kinerja.
- h. Keputusan manajerial harus mencerminkan kesadaran biaya.

#### **6.5.4. Pengalaman NPM**

- a. Inggris  
Konsep piagam warga telah diperkenalkan untuk memastikan kepuasan warga yang lebih besar.
- b. Selandia Baru
  - Korporasi sektor publik dijual ke sektor swasta.
  - Kontrak telah dimasukkan antara Kepala Eksekutif Korporasi dan Kementerian untuk menentukan *input* dan *output*.
  - Otonomi telah diberikan kepada organisasi sektor publik.
- c. Kanada
  - Pelayanan Publik sudah lebih terbuka dan terlihat.
  - Keterkaitan antara orang dan kelompok kepentingan di satu sisi dan pemerintah di sisi lain diperkuat.

- Kekuasaan didelegasikan ke organisasi publik dan mereka telah dibuat bertanggung jawab atas hasil.

d. India

Membuka area baru untuk pengembangan sektor swasta, membongkar kontrol harga, deregulasi dan privatisasi kerugian membuat perusahaan sektor publik.

#### **6.5.5. Evaluasi NPM**

Secara singkat NPM menganjurkan pelacakan kembali progresif pemerintah dari isu-isu mikro terutama penghapusan campur tangan politik dalam administrasi pada pelaksanaan kebijakan. Rasionalitas ekonomi dan kinerja adalah kata kunci NPM. NPM berupaya menata/mendesain kembali birokrasi sebagai pelayan publik yang dinamis, berorientasi hasil, efisien, responsif dan bertanggung jawab dan sadar akan kebutuhan, keinginan, dan preferensi publik. Untuk mencapai tujuannya, NPM berupaya melakukan perubahan kepada pemerintah dan mencoba mengganti filosofi kepentingan publik dengan pasar yang dikritik oleh para sarjana administrasi publik. Perhatian utamanya tentang optimalisasi sumber daya publik yang langka dan pengembangan cara-cara baru kerja sama publik/swasta menerima respons positif tetapi penekanannya pada relaksasi kepada kekuatan pasar ditargetkan oleh banyak khusus di Dunia Ketiga.

#### **6.6. Tata Kelola Pemerintah yang Baik (*Good Governance*)**

Baru-baru ini istilah "*good governance*" semakin banyak digunakan dalam literatur pembangunan. Pemerintahan yang buruk semakin dianggap sebagai salah satu akar penyebab dari semua kejahatan dalam masyarakat kita. Seperti Manajemen Publik Baru konsep *Good Governance* juga merupakan produk tahun 1980-an yang muncul dari sintesis administrasi pembangunan dan restrukturisasi neo liberal pemerintahan. Konsepnya sulit dipahami dan sarat nilai. Dengan demikian terbukti sulit untuk didefinisikan secara akurat.

Dua dokumen telah dibuat untuk membuat sketsa garis besar konsep. Pertama, dokumen Bank Dunia tahun 1989 tentang Afrika Subsahara, dan kedua dokumen Bank Dunia 1992.

Dalam dokumennya tahun 1989 Bank Dunia memberikan pandangan konsep Tata kelola dengan tiga parameter;

1. Manajemen dan Akuntabilitas Sektor Publik
2. Kerangka hukum untuk pengembangan
3. Informasi dan transparansi

Dalam dokumen tahun 1992 berjudul Tata Kelola dan Pembangunan Bank Dunia menyatakan tiga aplikasi konsep tata kelola;

1. Dalam bentuk rezim politik
2. Proses di mana kekuasaan pemerintah dilaksanakan dalam pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial suatu negara
3. Kapasitas pemerintah untuk merancang, merumuskan, dan menerapkan kebijakan

Sangat penting untuk memahami bahwa saat ini perlu rekonsepsikan tata kelola dirasakan di luar paksaan mengatur bantuan pembangunan yang diberikan oleh lembaga keuangan internasional seperti Bank Dunia ke negara-negara Dunia Ketiga. Bank Dunia setelah didirikan pada tahun 1944 dalam Konferensi Bretton Woods, berkomitmen untuk memberikan bantuan pengembangan kepada negara-negara terbelakang dan berkembang untuk tujuan pengurangan kemiskinan, pendidikan, kesehatan, pemberdayaan bagian yang lebih lemah, keberlanjutan lingkungan. Sekitar tahun 1980-an Bank Dunia dari pengalaman pinjamannya di banyak negara berkembang mengamati bahwa meskipun desain kebijakan, program, dan proyek yang sehat telah gagal karena kegagalan kelembagaan di negara-negara tersebut.

Para ahli Bank Dunia mengidentifikasi permasalahan sebagai berikut:

1. Pemerintah di negara-negara tersebut tidak cukup bertekad untuk menerapkan kebijakan tersebut.
2. Tidak adanya sistem akuntansi atau anggaran yang tepat.
3. Korupsi yang meluas berlaku di negara-negara ini.



4. Kurangnya popularitas partisipasi karena apatisme publik dan informasi yang salah di antara masyarakat/warga negara.

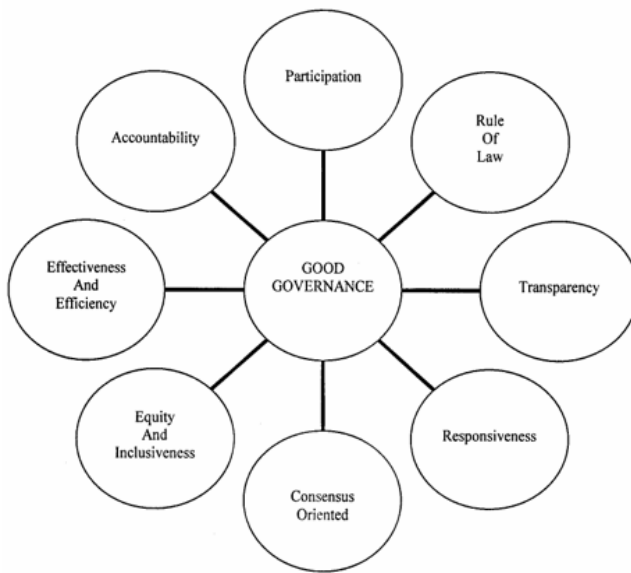
Untuk mengatasi kesulitan ini lembaga pinjaman seperti Bank Dunia bersikeras pada program penyesuaian struktural untuk negara-negara penerima yang menekankan pada perampingan birokrasi, membuka sektor baru ke sektor swasta untuk pembangunan dan mendefinisikan kembali peran negara sebagai penghubung daripada penyedia. Bantuan pembangunan ini dikaitkan dengan promosi terbuka, ramah pasar penyesuaian ekonomi ekonomis yang kompetitif, dukungan untuk demokratisasi dan peningkatan catatan hak asasi manusia dan desakan pada paket baru yang disebut tata kelola yang baik (*good governance*).

OECD lebih lanjut mengklarifikasi harapan negara-negara pinjaman *vis a vis* dengan negara penerima di bawah komando sebagai berikut:

- Pengembangan Partisipatif
- Hak Asasi Manusia
- Demokratisasi
- Legitimasi Pemerintahan
- Penghormatan terhadap hak asasi manusia
- Aturan hukum

#### **6.6.1. Fitur Tata Kelola Pemerintah yang Baik**

Dari diskusi di atas kita dapat mengeja beberapa fitur penting dari *Good Governance*. *Good Governance* bersikeras untuk penghapusan korupsi, suara untuk minoritas, partisipasi yang paling rentan dalam upaya membuat keputusan (*decision*) dan upaya merespons pemenuhan atas apa yang dibutuhkan warga negara saat sekarang dan di masa yang akan datang.



Gambar 1. Diagram Fitur Tata Kelola yang Baik

### A. Partisipasi

Ketidaksetaraan dan diskriminasi berbagai jenis seperti jenis kelamin, ras, kasta, kepercayaan, tempat lahir dll. dibahas dalam tata kelola yang baik dengan partisipasi berbagai pemangku kepentingan dalam pemerintahan baik melalui langsung atau melalui Institusi menengah yang sah atau perwakilan. Partisipasi yang terinformasi dan terorganisir ditekankan. Ini berarti kebebasan berekspresi dan berekspresi bagi semua orang untuk meningkatkan kekhawatiran mereka.

### B. Aturan hukum

Tata kelola yang baik membutuhkan kerangka hukum yang adil yang diberlakukan secara imparsial. Ini memerlukan perlindungan hak asasi manusia, terutama yang minoritas; penegakan hukum yang tidak memihak yang membutuhkan peradilan independen dan kepolisian yang tidak memihak dan tidak dapat dikorupsi.

### **C. Transparansi**

Transparansi menyoroti tiga hal; Pertama, keputusan harus diambil dan ditegakkan dengan cara hukum yang tepat. Kedua, informasi harus tersedia secara bebas dan dapat diakses langsung oleh yang terkena dampak. Ketiga, informasi lengkap dalam bentuk media yang mudah dimengerti.

### **D. Responsif**

Ini menunjukkan tata kelola tapi harus responsif terhadap kekhawatiran semua pemangku kepentingan dalam jangka waktu yang wajar.

### **E. Berorientasi konsensus**

Tata kelola yang baik membutuhkan mediasi tentang berbagai kepentingan dalam masyarakat untuk mencapai konsensus yang luas di masyarakat tentang apa yang ada dalam kepentingan terbaik seluruh masyarakat dan bagaimana hal ini dapat dicapai. Ini juga membutuhkan perspektif luas dan jangka panjang tentang apa yang diperlukan untuk pembangunan manusia yang berkelanjutan dan bagaimana mencapai tujuan pembangunan tersebut. Hal ini perlu kepekaan administrasi terhadap konteks historis, budaya dan sosial masyarakat atau masyarakat yang diberikan. Dalam istilah politik disebutnya sebagai pluralisme politik.

### **F. Ekuitas dan inklusif**

Tata kelola pemerintahan yang baik harus mengatasi masalah-masalah mengenai keadilan dan kesetaraan. Pertumbuhan harus inklusif dan merata. Prinsip-prinsip yang penting untuk mencapai keadilan sosial dan pembangunan berkelanjutan. Ekuitas berarti memberikan kesempatan yang sama kepada semua individu, tanpa memandang latar belakang mereka, untuk mengakses sumber daya dan manfaat yang ada. Di sisi lain, inklusifitas mengacu pada memastikan partisipasi aktif dan penuh dari semua anggota masyarakat dalam proses pengambilan keputusan dan kebijakan publik. Dengan menerapkan prinsip-prinsip ini dalam tata kelola pemerintahan,

negara dapat menciptakan lingkungan yang adil dan berkelanjutan bagi semua warganya.

#### **G. Efektivitas dan efisiensi**

Artinya kebutuhan pembangunan masyarakat harus dicapai dengan pemanfaatan sumber daya yang optimal yang mereka miliki. Ini lebih lanjut menunjukkan penggunaan sumber daya alam yang berkelanjutan dan perlindungan *environment*.

#### **H. Akuntabilitas**

Akuntabilitas adalah kunci tata kelola yang baik. Baik lembaga publik maupun swasta bersama organisasi masyarakat sipil harus bertanggung jawab kepada publik maupun kepada pemangku kepentingan kelembagaannya. Transparansi dan Aturan Hukum adalah prasyarat akuntabilitas.

### **6.6.2. Evaluasi Tata Kelola Pemerintahan yang Baik**

Tata kelola yang baik dengan demikian adalah formulasi normatif yang samarsamar yang sangat sulit untuk dipraktikkan dalam bentuk aslinya. Kritik terhadap tata kelola pemerintahan yang baik dapat disimpulkan dalam poin-poin berikut:

- a. Ini menarik gambaran yang sangat ideal tentang fungsi harmonis dari berbagai pemangku kepentingan seperti Negara, Sektor Swasta dan organisasi masyarakat sipil seperti LSM. Pada kenyataannya hubungan mereka rumit dan dipandu oleh perjuangan mereka untuk supremasi dalam lingkup masing-masing yang menghambat proses pemerintahan dan mengalihkan sumber daya ke arah yang salah.
- b. Pemerintahan yang baik menganjurkan peningkatan partisipasi badan swasta dalam isu-isu pemerintahan. Namun praktik menunjukkan bahwa akuntabilitas untuk kegiatan yang telah dikontrak, dan pemeliharaan standarisasi di sektor swasta bermasalah untuk dipertahankan.
- c. Tampaknya konsep ini mencoba untuk menciptakan kembali dikotomi administrasi politik lama dari zaman Wilson yang tidak lain adalah agenda neoliberal untuk melegitimasi agenda

- pembuatan keuntungan ekonomi kapitalis dari dunia pertama.
- d. Pemerintahan yang baik berusaha memaksakan gagasan barat tentang demokrasi dan pemerintahan atas Dunia Ketiga. Ini mengabaikan *strutures* adat dari paradigma alternatif pemerintahan perkembangan.
  - e. Untuk meremehkan pentingnya lembaga publik di Dunia Ketiga dapat membuktikan bencana karena masalah sosial dan politik (seperti komunalisme, kasta, rasisme, bentrokan etnis) yang terlibat dalam kehidupan masyarakat rakyat dari negara-negara ini.

### 6.7. Kesimpulan

Untuk meringkas seluruh diskusi tentang administrasi publik di era globalisasi dan liberalisasi kita berada dalam posisi untuk mengatakan bahwa kegagalan kesejahteraan tradisional berorientasi pendekatan terhadap tata kelola untuk menyelesaikan masalah utama warga *lead* untuk memikirkan kembali peran administrasi publik. Dalam keadaan tersebut teori liberal Neo menemukan pembenaran untuk kebijakan pasar bebas liberalisme. Hal ini mengakibatkan membuang model administrasi birokrasi Weberian tradisional dan munculnya Administrasi publik Baru dan Tata Kelola yang Baik.

Administrasi publik baru adalah sintesis etika publik dan kompetensi swasta. Dengan katakata pengawasan efisiensi, ekonomi dan efektivitas NPM menjadi identik dengan Neo Liberal Agenda pembangunan yang diinduksi pertumbuhan.

*Good Governance* mengubah kain administratif negara-negara dunia ketiga dengan delapan prinsipnya untuk bertanggung jawab atas bantuan yang diterima dari lembaga donor internasional untuk *purposes* perkembangan.

Administrasi publik baru dan Tata Kelola yang Baik bersama dengan masalah implementasinya yang berlipat ganda sekarang telah menjadi katakata kunci dalam kosakata administrasi publik setelah 1980-an.

## **LATIHAN SOAL**

1. Apa yang Saudara ketahui tentang era globalisasi?
2. Apa yang Saudara pahami terkait liberalisasi?
3. Jelaskan teori dan praktik administrasi publik di era pasca-Perang Dunia II!
4. Jelaskan beberapa prinsip penting dari model administrasi tradisional!
5. Jelaskan administrasi publik baru!

# **BAB 7**

## **ETIKA DAN AKUNTABILITAS DALAM PEMERINTAHAN**

### **Tujuan Instruksional Khusus**

1. Mahasiswa mampu memahami konsep etika dalam administrasi publik.
2. Mahasiswa mampu memahami akuntabilitas administrasi publik.
3. Mahasiswa mampu memahami kontrol legislatif administrasi.
4. Mahasiswa mampu memahami Batasan pengendalian administrasi.



## 7.1. Pendahuluan

Administrasi publik sebagai kegiatan yang mencakup setiap aspek kehidupan manusia. Ledakan dan penyebaran teknologi informasi dan komunikasi, penerimaan luas bentuk demokrasi pemerintahan dan perubahan norma sosial memungkinkan manusia untuk menuntut standar etika, transparansi, dan akuntabilitas yang lebih tinggi di sektor publik. Pelayanan publik yang beretika dianggap sebagai prasyarat demokrasi yang berfungsi dengan baik. Sektor publik yang etis, transparan, dan akuntabel yang juga merupakan prasyarat untuk *good governance* yang memastikan pembangunan berkelanjutan dan kebijakan publik yang responsif. Hal ini juga membantu meningkatkan kinerja sektor publik dengan mencegah korupsi sistemik.

Efektivitas administrasi publik tergantung pada pemahaman dan kerja sama antara warga dan pelayan publik. Perhatian utama warga dalam masyarakat sipil yang baik adalah bahwa pemerintahan mereka harus adil dan baik. Agar Pemerintah menjadi baik, sangat penting bahwa sistem dan subsistem Pemerintahan mereka efisien, ekonomis, etis dan merata. Selain itu proses pemerintahan juga harus adil, masuk akal, adil dan ramah warga negara. Untuk ini dan kualitas lainnya serta tata kelola pemerintahan yang baik, sistem administrasi juga harus akuntabel dan bertanggung jawab, selain mengedepankan transparansi dan partisipasi rakyat.

Ada banyak alienasi antara orang-orang dan layanan publik yang merusak legitimasi, efektivitas dan kredibilitas administrasi publik. Untuk menjembatani kesenjangan ini perlu untuk menciptakan kepercayaan di benak rakyat terhadap kompetensi, keadilan, kejujuran, ketidakberpihakan dan ketulusan pelayanan publik.

Manipulasi dan kurangnya etika dalam administrasi tidak hanya mengurangi efektivitas tetapi juga sebagai beberapa efek negatif bagi masyarakat secara keseluruhan. Hal ini menyebabkan administrasi yang buruk dan salah kelola sumber daya manusia dan material. Beberapa aturan, peraturan dan undang-undang ada untuk memastikan ketidakberpihakan, kejujuran dan pengabdian di antara para pelayan publik. Tetapi masih ada area aktivitas administrasi yang

luas yang tidak dapat dikendalikan oleh hukum formal, prosedur dan metode. "Dalam kasus seperti itu administrator hanya bertanggung jawab atas hati nurani mereka sendiri, rasa tugas mereka sendiri terhadap kesejahteraan sosial. Sejauh itu perlu memiliki "infrastruktur etika" yang tidak hanya memberikan panduan untuk perilaku yang baik tetapi juga secara administratif dan hukum menghukum pelanggaran. "Infrastruktur etika" mencakup langkah-langkah untuk meningkatkan dan melestarikan integritas organisasi, akses ke informasi yang mempromosikan transparansi dan akuntabilitas dan mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh personel publik. Pengambilan keputusan oleh administrator harus didasarkan pada keadilan, transparansi dan akuntabilitas dan rasa publik yang paling sulit, serta pelaksanaan yang cermat dari otoritas hukum yang didelegasikan oleh Parlemen.

## **7.2. Etika dalam Administrasi Publik**

*American Society of Public Administration* (ASPA) telah meletakkan kode etik untuk Administrator Publik antara lain:

- a. Pelayan publik harus menempatkan kepentingan publik di atas kepentingan diri sendiri dan menyubordinasikan loyalitas kelembagaan untuk kebaikan publik. Mereka berkomitmen untuk menjalankan wewenang diskresi untuk mempromosikan kepentingan publik. Dengan demikian mereka harus menentang semua untuk diskriminasi dan pelecehan, dan mempromosikan tindakan afirmatif. Mereka harus mengakui dan mendukung hak masyarakat untuk mengetahui bisnis publik dan melibatkan warga negara dalam pengambilan keputusan kebijakan. Pelayan masyarakat harus mendorong masyarakat untuk berpartisipasi secara aktif dalam urusan pemerintahan.
- b. Adalah tugas pelayan publik untuk menghormati Konstitusi dan undang-undang yang mendefinisikan tanggung jawab lembaga publik, karyawan, dan semua warga negara dan mempromosikan prinsip-prinsip konstitusional kesetaraan, keadilan, kewajaran, responsif dan keberpihakan dalam melindungi hak-hak warga

negara. Mereka harus memahami dan menerapkan peraturan perundang-undangan yang relevan dengan peran profesional mereka dan menghilangkan diskriminasi yang melanggar hukum. Diharapkan juga mereka harus bekerja untuk memperbaiki dan mengubah undang-undang dan politik yang kontra produktif atau usang. Merupakan tanggung jawab mereka untuk mencegah segala bentuk kesalahan pengelolaan dana publik dengan membangun dan memelihara kontrol fiskal dan manajemen yang kuat, serta dengan mendukung audit dan kegiatan investigasi.

- c. Pelayan publik berkomitmen untuk menjalankan tugas mereka dengan jujur dan tidak boleh membahayakan mereka untuk kemajuan, kehormatan, atau keuntungan pribadi. Mereka harus melakukan tindakan resmi tanpa “pandang bulu” dan memastikan bahwa orang lain menerima kredit untuk pekerjaan mereka dan berikut penghargaanannya.
- d. Pejabat publik harus melakukan segala upaya untuk memperkuat kemampuan organisasi untuk menerapkan etika, efisiensi dan efektivitas dalam melayani masyarakat. Untuk tujuan organisasi harus mengadopsi distribusi, dan secara berkala meninjau kode etik sebagai dokumen hidup. Mereka harus bekerja untuk meningkatkan kapasitas organisasi untuk komunikasi terbuka, kreativitas, dan dedikasi. Organisasi harus menetapkan prosedur yang mempromosikan perilaku etis dan menahan individu dan organisasi yang tidak dapat diterima untuk perilaku mereka. Akuntabilitas organisasi dapat dipastikan melalui kontrol dan prosedur yang sesuai. Organisasi ini juga harus mempromosikan prinsip-prinsip prestasi yang melindungi dari tindakan sewenang-wenang dan berubah-ubah.
- e. Para pejabat publik berusaha untuk keunggulan profesional. Mereka harus bekerja keras untuk memperkuat kemampuan individu dan mendorong pengembangan profesional orang lain untuk meningkatkan kompetensi. Mereka harus menerima tanggung jawab untuk mengikuti waktu pada masalah yang muncul dan masalah potensial.

### **7.3. Akuntabilitas Administrasi Publik**

Transparansi dan akuntabilitas sering dibicarakan dalam konteks administrasi secara umum dan reformasi layanan sipil khususnya. Akuntabilitas administrasi publik menyiratkan bahwa untuk setiap tindakan dan aksi dalam pemerintahan dan akibatnya ada PNS yang bertanggung jawab dan bertanggung jawab kepada pemerintah, masyarakat dan rakyat. Akuntabilitas politik menyiratkan kerangka hukum yang ditetapkan berdasarkan aturan hukum dan independensi peradilan untuk melindungi hak asasi manusia, mengamankan sehingga keadilan dan menjaga terhadap eksploitasi dan penyalahgunaan kekuasaan. Di sisi lain akuntabilitas birokrasi memastikan sistem untuk memantau dan mengontrol kinerja kantor pemerintahan dan pejabat dalam kaitannya dengan kualitas pelayanan, inefisiensi dan penggunaan kekuasaan diskresi. Peningkatan fungsi pemerintah yang fenomenal menyebabkan perluasan kekuasaan dan fungsi administrasi publik. Kekuasaan dalam masyarakat demokratis perlu dikendalikan dan lebih besar kekuatannya, semakin besar kebutuhan akan kontrol karena hibah kekuasaan membawa dengan itu kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan. Dilema utama di hadapan pemerintah hari ini adalah untuk rompi kekuatan yang cukup untuk melayani tujuan dalam pandangan, tetapi pada saat yang sama untuk mempertahankan kontrol. Kebutuhan untuk kontrol administrasi yang efektif dengan demikian jelas.

### **7.4. Kontrol Legislatif Administrasi**

Legislatif di India, badan perwakilan rakyat melakukan kontrol atas administrasi. Administrasi tidak dapat bertindak bertentangan dengan pedoman yang ditetapkan oleh legislatif. Ini meletakkan kebijakan administrasi yang lebih luas. Legislatif tidak hanya mendefinisikan fungsi pemerintah tetapi juga menyediakan keuangan untuk berbagai programnya. Pengendalian atas masalah keuangan dilakukan melalui berbagai komite yang dibentuk oleh legislatif. Pemerintah tidak bisa mengeluarkan satu rupee pun tanpa sanksi legislatif. Administrasi diharapkan untuk menjaga akun akurat dari

semua transaksi keuangan dan menyerahkan laporan transaksi tersebut kepada legislatif.

Legislatif juga menangani masalah ini berhubungan dengan individu pejabat/pegawai organisasi publik. Cara perekrutan personel publik, jumlah mereka, tugas dan kekuasaan mereka, kondisi layanan mereka, aturan prosedur, kode etik dll. ditentukan oleh legislatif. Kegagalan untuk mematuhi aturan tersebut menyumbang tindakan disipliner terhadap administrasi. Selanjutnya personel publik bertanggung jawab atas tindakan resmi mereka. Mereka seharusnya menyimpan catatan yang tepat dari tindakan resmi mereka dan menyerahkan laporan kepada legislatif setahun sekali, ketika dipanggil oleh legislatif memberikan akun penuh atas tindakan mereka. Legislatif juga dapat melakukan penyelidikan khusus atau penyelidikan cara di mana urusan administrasi telah dilakukan. Legislatif memiliki general kekuatan arah, pengawasan dan kontrol atas administrasi.

#### **7.4.1. Sarana Pengendalian Legislatif**

Kesempatan untuk menjalankan kontrol atas administrasi mengasumsikan beberapa bentuk seperti pertanyaan, resolusi, Diskusi Nol Jam, Gerakan N' Adjour, Suara Kecaman, Anggaran dan Komite Parlemen. Berbagai cara ini dibahas di bawah ini.

##### **a. Pidato Presiden**

Setiap sidang baru parlemen terbuka dengan pidato Presiden. Presiden dalam pidatonya mengeja kebijakan dan kegiatan eksekutif yang lebih luas di masa mendatang. Empat hari pertama setiap sesi disisihkan untuk diskusi umum tentang pidato tersebut. Para anggota parlemen mengadakan diskusi tentang pidato Presiden yang memberikan kesempatan untuk mengkritik tindakan eksekutif.

##### **b. Pembahasan Anggaran**

Parlemen setiap tahun memberikan sanksi kepada dana belanja eksekutif. Setelah anggaran dipresentasikan oleh Menteri Keuangan di Parlemen, rapat umum tentang anggaran

berlangsung. Dalam proses pemberlakuan anggaran setiap departemen mengajukan tuntutan hibah dan untuk persetujuan Parlemen. Pada tahap ini para anggota Parlemen mendapatkan kesempatan untuk membahas dan mengevaluasi administrasi berbagai departemen. Para anggota oposisi juga dapat bergerak memotong gerakan untuk mengekspresikan ketidaksetujuan mereka dengan kerja administrasi pada tahap ini. Dengan demikian pembahasan RUU keuangan memberikan kesempatan kepada anggota Parlemen untuk membahas seluruh administrasi.

**c. Jam Pertanyaan**

Ini adalah teknik kontrol legislatif yang sangat kuat atas administrasi. Selama sidang Parlemen, setiap hari parlemen dimulai dengan jam pertanyaan. Jam pertama hari ini disediakan untuk pertanyaan. Tujuan dari jam pertanyaan adalah untuk memunculkan informasi atau klarifikasi tentang hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan publik. Para anggota Parlemen menyampaikan pertanyaan tertulis kepada pemerintah. Pada *average* tiga puluh pertanyaan diajukan. Jika anggota parlemen tidak puas dengan jawaban mereka dapat mengajukan pertanyaan tambahan. Dalam praktiknya tujuan sebenarnya dari jam pertanyaan adalah untuk menarik perhatian publik pada kegagalan dan penyalahgunaan wewenang oleh pemerintah atau untuk mengatasi keluhan publik.

**d. Gerakan Penundaan**

Untuk menarik perhatian pemerintah terhadap pertanyaan-pertanyaan yang sifatnya mendesak dan kepentingan publik seperti banjir, gempa bumi dll. Perangkat gerakan penundaan digunakan. Jika *moving* mosi penundaan diizinkan oleh pejabat ketua maka bisnis normal DPR ditangguhkan untuk hari itu dan debat segera berlangsung. Selama debat dan pembahasan mosi penundaan anggota parlemen mendapatkan kesempatan untuk mengkritik administrasi. *Adjournment Motion* adalah alat kontrol *daytoday*.

**e. Gerakan Kecaman**

Ini berarti Suara Tidak Percaya Diri. Para anggota parlemen berhak untuk memindahkan Suara Tidak percaya untuk menyatakan ketidaksetujuan total kebijakan pemerintah atau bagian dari itu. Jika terjadi pemungutan suara yang merugikan pemerintah harus mengundurkan diri.

**f. Perdebatan tentang Undang-Undang**

RUU per undang-undang melewati berbagai tahapan sebelum diundangkan. Berbagai pembacaan RUU tersebut memberikan kesempatan kepada anggota Parlemen untuk mengkritik seluruh kebijakan yang mendasari RUU tersebut.

**g. Komite Parlemen**

Komite Parlemen bertindak sebagai alat kontrol yang efektif atas administrasi. Komite keuangan Parlemen seperti Komite Akun Publik, Komite Perkiraan dan Komite Usaha Publik mengerahkan detail dan kontrol substansial atas masalah keuangan. Komite Jaminan melaporkan sejauh mana jaminan yang diberikan oleh para menteri di lantai DPR dilaksanakan dalam batas waktu yang ditentukan yang diperlukan untuk tujuan tersebut. Pertanyaan seperti membuat para menteri lebih bertanggung jawab dan berhati-hati serta administrasi untuk mengambil tindakan cepat atas janji-janji yang diberikan.

**h. Audit**

Kantor Komputasi dan *Auditor General* mengaudit semua rekening pemerintah untuk memastikan bahwa uang yang diberikan oleh Parlemen telah digunakan untuk tujuan yang dinyatakan dan jumlahnya belum melebihi tanpa sanksi hibah tambahan oleh parlemen dan pengeluaran mengonfirmasi aturan. Laporan mengenai hal yang sama disampaikan oleh CAG ke Parlemen.

**7.4.2. Batasan Pengendalian Legislatif**

Meskipun legislatif meletakkan kebijakan umum pemerintah dengan memberlakukan, amandemen undang-undang, telah diamati

bahwa dalam praktiknya tanggung jawab ini digeser ke cabang eksekutif. Para eksekutif umumnya mengambil inisiatif dalam Pengambilan Kebijakan di mana PNS memainkan peran yang menentukan. Sebagian besar kasus bahkan RUU perundang-undangan berasal dari cabang eksekutif dan birokrasi.

1. Pekerjaan cabang administratif telah meningkat dalam volume dan kompleksitas. Para anggota parlemen yang hanya bertemu selama sesi yang memiliki keterbatasan dalam hal alokasi waktu dan spesialisasi kapasitas (keahlian) yang dibutuhkan untuk mengendalikan pekerjaan administrasi yang berkembang.
2. Anggota Parlemen sering tidak memiliki pengetahuan teknis yang diperlukan dari berbagai departemen dan karena itu tidak dapat secara efektif mengkritik kerja departemen dan tuntutan mereka untuk hibah.
3. Dalam bentuk pemerintahan parlemen pejabat administrasi tidak bertanggung jawab langsung kepada legislatif. Mereka tidak dapat dipanggil di hadapan DPR untuk memberikan penjelasan tentang tindakan resmi mereka. Meskipun mereka dapat dipanggil oleh Komite Parlemen mereka tidak berkewajiban untuk menjawab kritik pribadi. Menteri lah yang memikul tanggung jawab atas tindakan administratif departemennya. Pengurus dengan demikian hanya secara tidak langsung bertanggung jawab kepada legislatif.



### **LATIHAN SOAL**

1. *American Society of Public Administration* (ASPA) telah meletakkan kode etik untuk Administrator Publik. Jelaskan!
2. Jelaskan Akuntabilitas Administrasi Publik!
3. Jelaskan Kontrol Legislatif Administrasi!
4. Jelaskan Batasan Pengendalian Legislatif!
5. Sebagian besar kasus bahkan RUU perundang-undangan berasal dari cabang eksekutif dan birokrasi. Jelaskan!

# **BAB 8**

## **KONTROL ATAS ADMINISTRASI PUBLIK**

### **Tujuan Instruksional Khusus**

1. Mahasiswa mampu memahami kontrol eksekutif atas administrasi.
2. Mahasiswa mampu memahami kontrol yudisial atas administrasi.
3. Mahasiswa mampu memahami pembatasan kontrol peradilan atas administrasi.

## 8.1. Tujuan Pembelajaran

Untuk mempelajari tentang kontrol Eksekutif dan Yudisial atas administrasi.

## 8.2. Kontrol Eksekutif Atas Administrasi

Dalam bentuk yang bertanggung jawab dari kontrol eksekutif pemerintah atas administrasi adalah salah satu yang paling penting. Umumnya kebijakan publik berasal dari Kepala Eksekutif dan mereka dilaksanakan oleh Pegawai Negeri Sipil. Pegawai Negeri Sipil tidak seperti Kepala Eksekutif menikmati masa jabatan tetap dan tidak terpengaruh oleh naik turunnya kekayaan politik. Karena itu ada kebutuhan untuk kontrol PNS oleh Kepala Eksekutif untuk memastikan bahwa pekerjaan mereka menegaskan kepada harapan eksekutif. Ini adalah tugas yang sangat sulit. Ada berbagai metode kontrol Eksekutif atas administrasi. Mereka menjelaskan di bawah ini.

1. Tanggung jawab keseluruhan pengambilan kebijakan terletak pada Kepala Eksekutif yang dilakukan dengan bantuan menteri kabinet dalam sistem pemerintahan parlemen. Dengan merumuskan kebijakan tersebut eksekutif memberikan arahan terhadap tindakan administratif. Para menteri dari berbagai departemen juga bertanggung jawab atas arahan, pengawasan dan penuntun administrasi departemen dan fungsinya. Secara keseluruhan koordinasi dan pengendalian berbagai cabang administrasi adalah *responsibility* dari Kepala Eksekutif.
2. Eksekutif juga memiliki kendali atas masalah keuangan yang berkaitan dengan administrasi. Eksekutif menyiapkan anggaran departemen, menentukan sumber pendapatan dan sanksi jumlah pengeluaran. Jumlah sanksi yang diberikan tidak dapat dilampaui oleh administrasi. Dengan demikian eksekutif dapat melakukan kontrol berkelanjutan atas administrasi melalui regulasi keuangan.
3. Persyaratan personil dari departemen ditentukan oleh Eksekutif. Eksekutif meletakkan prinsip-prinsip umum untuk perekrutan layanan sipil. Perekrutan ke pos yang lebih tinggi di departemen

adalah hak prerogatif Eksekutif. Para menteri memilih Sekretaris dan Wakil Sekretaris mereka sendiri. Kepala Eksekutiflah memiliki kekuatan keseluruhan untuk menunjuk dan menghapus pelayan publik sampai mereka tetap berkuasa selama kesenangan Presiden.

Undang-undang yang didelegasikan adalah bentuk lain dari kontrol eksekutif atas pejabat publik. Parlemen umumnya mengesahkan undang-undang dalam bentuk kerangka dan rincian diisi oleh departemen eksekutif. Selanjutnya Kepala Eksekutif memiliki kekuatan untuk mengeluarkan tata cara ketika parlemen tidak dalam sesi dan mereka sama berwibawa dan kuat sebagai tindakan yang disahkan oleh legislatif. Kekuasaan eksekutif ini dapat digunakan secara efektif untuk meletakkan aturan dan peraturan tindakan administratif.

### **8.3. Kontrol Yudisial Atas Administrasi Publik**

Administrasi publik menggunakan kekuatan dalam jumlah besar untuk memenuhi kebutuhan warga dalam negara kesejahteraan demokrasi modern. Saat ini administrasi tidak peduli dengan hanya fungsi administrasi murni tetapi juga terlibat dengan sejumlah besar kuasi legislatif sebuah di fungsi kuasi yudikatif. Dalam hal ini mereka memiliki sejumlah kesempatan untuk menjadi sewenang-wenang atau menguasai warga. Jadi sangat perlu untuk mengendalikan mereka. Dengan kontrol yudisial berarti kekuatan pengadilan untuk memeriksa Legalitas pejabat bertindak dan dengan demikian untuk menjaga hak-hak dasar dan hak-hak penting lainnya dari warga negara. Objek yang mendasari *judicial review* adalah untuk memastikan bahwa otoritas tidak menyalahgunakan kekuasaannya dan individu menerima perlakuan yang adil dan adil dan tidak memastikan bahwa otoritas mencapai kesimpulan, yang benar di mata hukum. Ini terdiri dari kuasa pengadilan untuk memegang inkonstitusional dan tidak dapat dilaksanakan hukum atau perintah apa pun berdasarkan hukum tersebut atau tindakan lain oleh otoritas publik yang tidak konsisten atau bertentangan dengan hukum dasar

tanah Peran peradilan dalam melindungi warga negara terhadap eksekusi pejabat telah menjadi lebih penting dengan peningkatan kekuasaan dan kebijaksanaan pejabat publik di negara-negara kesejahteraan modern. Tetapi pengadilan tidak dapat ikut campur dalam kegiatan administrasi atas kemauan mereka sendiri. Mereka dapat campur tangan hanya ketika mereka diundang untuk melakukannya oleh siapa pun yang merasa bahwa hak-haknya telah disamakan atau kemungkinan akan disamakan sebagai akibat dari tindakan saya dari pejabat publik. Kedua, pengadilan tidak dapat mengganggu dalam setiap tindakan administratif, karena terlalu banyak tindakan Yudisial dapat membuat pejabat terlalu banyak sadar dan sangat sedikit mungkin membuat mereka lalai terhadap hak-hak warga negara.

### **8.3.1. Intervensi Peradilan dalam Kegiatan Administrasi pada**

#### **Kasus**

#### **a) Kurangnya Yurisdiksi:**

Jika ada pejabat publik atau lembaga administrasi yang bertindak tanpa atau di luar wewenang atau yurisdiksinya, pengadilan dapat menyatakan seperti bertindak sebagai ultravires. Misalnya, menurut aturan dan prosedur administrasi, di semua organisasi, otoritas yang kompeten diidentifikasi untuk mengambil keputusan dan tindakan. Jika ada otoritas atau orang selain otoritas yang berwenang mengambil tindakan, intervensi pengadilan dapat dicari di bawah ketentuan kurangnya yurisdiksi.

#### **b) Kurangnya Hukum:**

Kategori kasus ini muncul ketika pejabat itu salah mengartikan hukum dan memaksakan kewajiban warga negara, yang tidak ada dalam hukum. Ini disebut kesalahan dalam terminologi hukum. Pengadilan diberdayakan untuk menetapkan benar kasus-kasus seperti itu.

#### **c) Kurangnya Fakta:**

Kategori kasus ini adalah hasil dari kesalahan dalam menemukan kasus dan tindakan yang diambil berdasarkan asumsi yang salah. Setiap warga negara yang terkena dampak

buruk oleh kesalahan penilaian pejabat publik dapat mendekati pengadilan untuk *redressal*.

**d) Penyalahgunaan Prosedur:**

"*Due procedure*" adalah dasar dari tindakan pemerintah dalam demokrasi. Pemerintah yang bertanggung jawab berarti pemerintah dengan prosedur. Prosedur dalam administrasi menjamin akuntabilitas, keterbukaan dan keadilan. Pejabat publik harus bertindak sesuai dengan prosedur yang ditetapkan *by* hukum dalam kegiatan administrasi. Jika prosedur yang ditentukan tidak diikuti intervensi pengadilan dapat dicari dan legalitas tindakan administrasi dapat dipertanyakan.

**e) Penyalahgunaan Wewenang:**

Jika seorang pejabat publik yang mengerahkan wewenangnya secara pendendam untuk membahayakan seseorang atau menggunakan wewenang untuk keuntungan pribadi, intervensi pengadilan dapat dicari. Dalam istilah hukum, itu disebut penyimpangan. Pengadilan dapat turun tangan untuk memperbaiki penyimpangan tindakan administratif.

### **8.3.2. Bentuk Kontrol Yudisial atas Administrasi Publik**

**a) *Judicial Review***

*Judicial review* menyiratkan kuasa pengadilan untuk memeriksa legalitas dan konstitusionalitas tindakan administratif pejabat dan juga perintah eksekutif dan pemberlakuan legislatif. Ini adalah metode kontrol peradilan yang sangat penting. Undang-undang yang dibuat oleh Parlemen dan Majelis Negara itu sendiri menyediakan bahwa dalam jenis tindakan administratif tertentu, pihak yang terseok-seok akan memiliki hak untuk mengajukan banding ke pengadilan atau ke pengadilan administrasinya. Terkadang, pemberlakuan legislatif sendiri dapat memberikan intervensi yudisial dalam hal-hal tertentu.

**b) **Banding menurut Undang-Undang****

Undang-undang yang dibuat oleh Parlemen dan Majelis Negara sendiri menyediakan bahwa dalam jenis tindakan *administrative* tertentu pihak yang dirugikan akan memiliki

hak untuk mengajukan banding ke pengadilan atau ke pengadilan administrasi yang lebih tinggi. Terkadang, pemberlakuan legislatif sendiri dapat memberikan intervensi yudisial dalam hal-hal tertentu. Negara bertanggung jawab atas tindakan bertulang pejabatnya sehubungan dengan fungsi nonberdaulat saja.

**c) Gugatan Pidana dan Perdata terhadap Pejabat Publik**

Di India proses perdata dapat dilembagakan terhadap pejabat publik untuk apa pun yang dilakukan dalam kapasitas resminya setelah memberikan dua bulan pemberitahuan. Ketika proses pidana akan dilembagakan terhadap seorang pejabat atas tindakan yang dilakukan dalam kapasitas resminya, sebelumnya sanksi Kepala Negara yaitu, Presiden atau Gubernur diperlukan. Beberapa fungsionaris seperti Presiden dan Gubernur kebal dari proses hukum bahkan sehubungan dengan tindakan pribadi mereka. Menteri, bagaimanapun, tidak menikmati kekebalan seperti itu.

**d) Solusi Luar Biasa**

Terlepas dari metode pengendalian peradilan yang sudah dibahas, ada solusi luar biasa dalam sifat tulisan *Habeas Corpus*, *Mandamus*, Larangan, *Certiorari* dan *Quo Warranto*. Ini disebut solusi luar biasa karena pengadilan memberikan tulisan ini kecuali tulisan *Habeas Corpus*, atas kebijaksanaan mereka dan sebagai masalah hak dan juga ketika tidak ada obat lain yang memadai yang tersedia. Tulisan adalah perintah pengadilan yang menegakkan kepatuhan pada pihak orang yang menentang siapa tulisan itu dikeluarkan. Di India tulisan ini tersedia di bawah ketentuan Konstitusi. Sementara Mahkamah Agung diberdayakan untuk mengeluarkan tulisan atau perintah ini atau hanya untuk penegakan

Hak-hak dasar, Pengadilan Tinggi diberdayakan untuk mengeluarkan tulisan ini tidak hanya untuk penegakan Hak-Hak Dasar tetapi juga untuk hak-hak lain.



e) ***Habeas Corpus***

*Habeas Corpus* secara harfiah berarti memiliki tubuh. Tulisan ini adalah perintah yang dikeluarkan oleh pengadilan terhadap seseorang yang telah menahan orang lain untuk menghasilkan yang terakhir di depan pengadilan dan tunduk pada perintahnya. Jika ditemukan *that* orang yang ditahan secara melawan hukum atau ilegal, ia akan dibebaskan.

f) ***Mandamus***

*Mandamus* secara harfiah berarti perintah. Jika seorang pejabat publik gagal melakukan tindakan yang merupakan bagian dari tugas publiknya dan dengan demikian melanggar hak individu, ia akan diperintahkan untuk melakukan tindakan melalui tulisan ini.

g) **Larangan**

Ini adalah surat perintah pengadilan yang dikeluarkan oleh pengadilan atasan ke pengadilan yang lebih rendah, mencegahnya dari merebut yurisdiksi, yang tidak diberikan dengan itu. Sementara *Mandamus* memerintahkan kegiatan, Larangan memerintahkan tidak aktif. Tulisan ini hanya dapat dikeluarkan terhadap otoritas peradilan *or quasijudicial* untuk mencegah pelaksanaan kelebihan yurisdiksi oleh pengadilan bawahan. Dengan demikian, signifikansinya sebagai metode kontrol peradilan atas administrasi terbatas.

h) ***Certiorari***

Sedangkan Larangan bersifat preventif; *Certiorari* bersifat preventif dan kuratif. Ini adalah surat perintah yang dikeluarkan oleh pengadilan atasan untuk mentransfer catatan proses persidangan kasus dari pengadilan yang lebih rendah atau otoritas *quasijudicial* ke pengadilan atasan untuk menentukan legalitas proses persidangan.

i) ***Quo Waranto***

Secara harfiah, *Quo Waranto* berarti pada otoritas apa. Ketika setiap orang yang bertindak di kantor publik di mana ia tidak berhak untuk bertindak, pengadilan dengan masalah tulisan ini,

akan menanyakan ke dalam legalitas klaim orang tersebut ke kantor itu. Jika kata *claim* tidak didirikan dengan baik, ia akan digulingkan dari kantor itu. Ini, dengan demikian, instrumen yang kuat terhadap permusikan kantor publik.

#### **8.4. Pembatasan Kontrol Peradilan atas Administrasi**

Efektivitas kontrol peradilan atas administrasi dibatasi oleh banyak faktor. Beberapa batasan ini adalah:

##### **1. Volume pekerjaan yang tidak dapat dikelola**

peradilan tidak mampu mengatasi volume pekerjaan. Dalam setahun pengadilan hanya mampu menangani sebagian kecil dari kasus yang dibawa sebelumnya. Seribu kasus telah tertunda di Mahkamah Agung, Pengadilan Tinggi dan Pengadilan Bawah selama bertahun-tahun bersamasama untuk menginginkan waktu. Ada peningkatan kasus litigasi tanpa perluasan mekanisme peradilan yang sepadan. Keterlambatan berlebihan dalam keadilan ini mencegah banyak orang untuk mendekati pengadilan. Perasaan tidak berdaya mengakibatkan penolakan keadilan bagi banyak orang.

##### **2. Sifat *postmortem* kontrol peradilan**

Dalam sebagian besar kasus intervensi peradilan datang hanya setelah kerusakan yang cukup dilakukan oleh tindakan administratif. Bahkan jika pengadilan menetapkan benar yang salah dilakukan, tidak ada mekanisme untuk menebus masalah yang dialami warga negara dalam prosesnya.

##### **3. Prohibitif biaya**

Proses peradilan mahal dan hanya kaya yang mampu membelinya. Ada beberapa kebenaran dalam kritik bias prokaya sistem peradilan di India. Akibatnya, hanya orang kaya yang dapat mencari perlindungan pengadilan dari pelanggaran administrasi. Orang miskin, dalam banyak kasus, korban tak berdaya dari kesewenang-wenangan administrasi dan inapan peradilan.

#### 4. **Prosedur rumit**

Banyak prosedur hukum di luar pemahaman orang biasa. Tirani prosedural menakut-nakuti banyak orang dari mendekati pengadilan. Meskipun prosedur memiliki dimensi positif untuk memastikan *fair play*, terlalu banyak yang meniadakan seluruh proses.

#### 5. **Keterbatasan undang-undang**

Pengadilan dapat dicegah secara hukum dari menjalankan yurisdiksi di bidang tertentu. Ada beberapa tindakan administratif, yang tidak dapat ditinjau oleh pengadilan.

#### 6. **Sifat khusus tindakan administratif**

Sangat teknis aturan dari beberapa tindakan administratif bertindak sebagai pembatasan lebih lanjut pada kontrol peradilan. Para hakim, yang hanya ahli hukum, mungkin tidak dapat cukup menghargai implikasi teknis dari tindakan administrasi. Akibatnya, penilaian mereka mungkin tidak autentik.

#### 7. **Kurangnya kesadaran**

Dalam mengembangkan masyarakat, sebagian besar orang yang miskin dan buta huruf tidak menyadari pengobatan peradilan dan peran pengadilan. Akibatnya *result* mereka bahkan mungkin tidak mendekati pengadilan untuk menebus keluhan mereka. Pengadilan yang dapat mengintervensi hanya ketika dicari mungkin tidak berdaya dalam situasi ini. Perampasan umum orang juga mengakibatkan perampasan keadilan bagi mereka.

#### 8. **Erosi otonomi peradilan**

Ada campur tangan eksekutif dalam kerja *judiciary*. Kualitas peradilan sebagian besar tergantung pada kualitas hakim. Komisi Hukum membuat banyak rekomendasi untuk memastikan standar peradilan dari bangku cadangan. Saran untuk membuat Komisi Yudisial dengan tanggung jawab untuk peradilan *appointments* layak pertimbangan serius. Dalam beberapa tahun terakhir, ada banyak tuduhan korupsi terhadap hakim. Ini merusak prestise dan efektivitas peradilan.

## **8.5. Kesimpulan**

Tes tata kelola pemerintahan yang baik terletak pada tujuan dan tujuan pemerintah, dalam kebijakan dan programnya, dengan cara pelaksanaannya, dalam hasil yang dicapai dan yang terpenting dalam persepsi umum rakyat tentang kualitas fungsi lembaga yang gersang, sikap dan perilaku mereka terhadap rakyat, ketulusan, kejujuran dan komitmen mereka terhadap tugas publik. Tata kelola yang baik menyiratkan akuntabilitas kepada warga dari politik demokrasi dan keterlibatan mereka dalam keputusan making, implementasi dan evaluasi proyek, program dan kebijakan publik. Dalam perspektif ini, transparansi dan akuntabilitas menjadi komponen yang tak ternilai tata kelola yang baik serta administrasi yang baik.

### **LATIHAN SOAL**

1. Jelaskan metode kontrol eksekutif atas administrasi!
2. Apa yang dimaksud kontrol yudisial atas administrasi?
3. Jelaskan Intervensi Peradilan Dalam Kegiatan Administrasi terhadap sebuah kasus!
4. Apa bentuk kontrol yudisial atas administrasi?
5. Efektivitas kontrol peradilan atas administrasi dibatasi oleh banyak faktor. Sebutkan!

# DAFTAR PUSTAKA

- Arora R.K., Goyal Rajni; 2009; Public Administration: Institutions and Issues; Wishwa Prakashan
- Arora, Ramesh; 2006; Public Administration in India: Continuity and Change; Rajat; New Delhi.
- Atmosudirjo, Prajudi. (1980). Dasar-dasar Ilmu Administrasi. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Avasthi, Maheshwari; 2004; Administrasi publik; Lakshmi Narain Agarwal; Agra (Agra)
- Avasthi, Maheshwari; 2004; Public Administration; Lakshmi Narain Agarwal; Agra
- Basu Rumki; 2005; Konsep dan Teori Administrasi publik; Sterling; Delhi Baru
- Basu Rumki; 2005; Public Administration Concepts and Theories; Sterling; New Delhi
- Bhattacharya Mohit; 1997; Restructuring Public Administration; Jawahar Publications; New Delhi
- Blau, Peter M., Marshall W. Meyer. 1987., *Birokrasi dalam masyarakat modern / Peter M. Blau, Marshall W. Meyer Bureaucracy in modern society; penerjemah, Garry R. Jusuf*. Jakarta: UI Press.
- D. Ravindra Prasad; V. S. Prasad; P. Satyanarayana (Ed); Administrative Thinkers; sterling Publishers Pvt. Ltd., New Delhi, 1989.
- Dimock. Marshall Dimock, Marshall Edward, and Dimock, Gladys Ogden. (1964). Public Administration New Delhi: Oxford & LHB Publishing Co.
- Goodnow, Frank J, 1900, Politics and Administration: A Study in Government, Newyork: Russel & Russel. 17-26.
- Gulick, Luther. 1960. *Paper on the Science of Administration*. Reprint edition. London: Routledge.
- Henry, Nicholas, 1995. Public Administration and Public Affairs. Sixth Edition. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall International, Inc.

- Hota P.C.; Administrative Reforms in the Era of Liberalization and Globalisation: Need for Change of Mindset of Civil Servants; Indian Journal of Public administration VOL. LIII, No. 3, July-September 2007; p. 356-360.
- Hota P.C.; Administrative Reforms in the Era of Liberalization and Globalisation: Need for Change of Mindset of Civil Servants; Indian Journal of Public administration VOL. LIII, No. 3, July-September 2007; p. 356-360.
- Marini, Frank. 1971, *Toward a New Public Administration*. San Francisco: Chandler Publishing Company.
- McGregor, Douglas. 1960. *The Human Side of Enterprise*. New York: McGraw-Hill; New York: Holt, Rinehart and Winston Company.
- Ramchandran, Padma; 1995; *Public Administration in India*; National Book Trust; New Delhi.
- Riggs, Fred W. 1962. *Trends in the Comparative Study of Public Administration*. International Review of Administrative Sciences 28(1): 9-15
- S. R. Maheshwari. Administrative Thinkers; MacMillan India Ltd, New Delhi, 1998.
- Simon, A. Herbert, (2004), *Administrative Behavior, Perilaku Administrasi: Suatu Studi tentang Proses Pengambilan Keputusan dalam Organisasi Administrasi, Edisi Ketiga, Cetakan Keempat, Alih Bahasa ST. Dianjung*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Suharto, Edi. 2006. *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Waldo, Dwight. (1971). Pengantar Studi Public Administration (Terjemahan oleh Slamet W. Atmosoedarmo). Jakarta: Tjemerlang
- Weidner, W.E. (1966). *Technical Assistance in Public Administration Overseas: The Case for Development Administration*. The Journal of Politics Vol. 28, No. 2 (May, 1966), pp. 458-460 (3 pages). Chicago: The University of Chicago Press.
- White, Leonard D. Introduction To The Study Of Public Administration. Fourth Edition. The Mc Millan Co. New York.1958

- Widner, A. J. (1995). States and statelessness in late twentieth-century Africa. *Daedalus* (XXIV),147-150.
- Wilson, Woodrow (1887). "The Study of Administration". *Political Science Quarterly*. Vol. 2, No. 2 (Jun., 1887), pp. 197-222 (26 pages) Published by: The Academy of Political Science



# GLOSARIUM

Akuntabilitas	= pertanggungjawaban atau keadaan yang dapat dimintai pertanggungjawaban
Audit	= pemeriksaan pembukuan tentang keuangan yang dilakukan secara berkala
Birokrasi	= cara bekerja atau susunan pekerjaan yang serba lamban, serta menurut tata aturan, yang banyak liku-likunya dan sebagainya
Efektivitas	= keadaan berpengaruh, kemanjuran mulai berlaku, dan kemanjuran
Efisiensi	= melakukan pekerjaan dengan tepat dan mampu menjalankan tugas dengan cermat, dan berdaya guna
Ekologis	= ekologis merupakan kendala bagi laju pertumbuhan ekonomi
Etika	= ilmu tentang apa yang baik dan apa yang buruk dan tentang hak dan kewajiban moral (akhlak)
<i>Good Governance</i>	= suatu peyelegaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun secara administratif menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal dan politican framework bagi tumbuhnya aktifitas usaha
<i>Government</i>	= dapat juga disebut pemerintah
Ideografi	= simbol grafis yang mewakili ide daripada sekelompok huruf
Intervensi	= istilah yang sering disebut dengan campur tangan atau ikut campur

Makro	= berkaitan dengan jumlah yang banyak atau ukuran yang besar
Mikro	= berkaitan dengan jumlah yang sedikit atau ukuran yang kecil
<i>New Public Service</i>	= paradigma yang berdasar atas konsep- konsep yang pada hakikatnya sesuai dengan nilai-nilai yang ada di masyarakat
Nomotik	= pemikiran Immanuel Kant untuk menggambarkan kecenderungan meng-generalisasi suatu keadaan
Rasionalitas	= adalah suatu pola pikir dimana seseorang cenderung bersikap dan bertindak berdasarkan logika dan nalar <u>manusia</u>
Yudisial	= berhubungan dengan yudisium; berhubungan dengan lembaga hukum atau lembaga yudikatif

# INDEKS

## A

administrasi pembangunan, 35, 36, 37, 38  
administrasi publik, 5, 6, 14, 15, 16, 17, 19, 22, 24, 25, 27, 30, 31, 32,  
33, 34, 35, 40, 42, 52, 54, 57, 80, 82, 83, 92, 93, 95, 96, 99  
administrasi publik baru, 93  
akuntabilitas, 83, 84, 91, 95, 96, 97, 99, 110, 115  
audit, 98

## B

birokrasi, 15, 16, 22, 44, 45, 46, 47, 51, 52, 56, 57, 66, 68, 83, 86, 88, 92,  
99, 103, 104

## E

efektivitas, 24, 34, 83, 84, 92, 96, 98, 114  
efisiensi, 18, 24, 48, 62, 63, 83, 84, 91, 92, 98  
ekologis, 33, 34, 36, 121  
etika, 41, 68, 92, 95, 96, 97, 98

## G

*good governance*, 79, 88, 96

## I

ideografi, 32  
intervensi, 69, 109, 110, 111, 113

## M

makro, 33  
mikro, 33, 86

## N

nomotik, 32

## R

rasionalitas, 17, 56, 57, 58, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66

## T

teori birokrasi, 45, 47, 54

## Y

yudisial, 20, 106, 108, 110, 111, 116

## BIOGRAFI PENULIS



**Rinaldo Albertus Triprasetyo, S.AP., M.AP.**

Asisten Dosen yang ditempatkan pada Universitas Brawijaya, Asisten Peneliti di Pusat Pengembangan Riset Sistem Peradilan Pidana (Persada UB), dan Peneliti Program dari Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN-RI) dengan kelahiran Cimahi Tahun 1997. Menyelesaikan pendidikan Sarjana Administrasi Publik (S.AP.) diperoleh pada tahun 2021 di Universitas Brawijaya dan Pendidikan Magister Administrasi Publik (M.AP) minat Kebijakan Publik tahun 2024. Pengalaman kerja di Konsultan Layanan Pemerintahan tahun 2017-2018, Sekretariat Militer Presiden Kementerian Sekretariat Negara RI tahun 2019, Tim Staf dari Staf Ahli Wakil Rektor 4 Bidang Perencanaan dan Kerjasama Tahun 2020-2022, Sekretaris Universitas Brawijaya *Shooting Club* Tahun 2021-2023, Tim Pengawas Penilaian Penanganan Covid-19 di Puskesmas Kota Malang Tahun 2021, dan Tim Editorial Jurnal Terindeks. Selain itu, mendapatkan amanat sebagai Asisten Peneliti di LPPM Universitas Brawijaya, Badan Penelitian dan Pengabdian Masyarakat Fakultas Ilmu Administrasi, Badan Penelitian dan Pengabdian Masyarakat Pendidikan Vokasi, Tim Pengabdian Masyarakat Universitas Brawijaya. Pengalaman Organisasi di Pemuda Katolik (PK), FKPPI, Perbakin, Purna Paskibraka Indonesia (PPI), Unit Kegiatan Mahasiswa (UKM) Universitas Brawijaya. Memiliki riwayat karya tulis ilmiah, program riset penelitian dan pengabdian masyarakat, dan kegiatan konferensi ilmiah. Pengalaman Kerja menjadi Tim Pengawas dan Penilaian Satgas Covid-19 Puskesmas Kota Malang Tahun 2021.



**Delizea Armita S.AP., M.AP.**

Sebagai Peneliti Profesional dengan Kelahiran Jakarta Tahun 1994. Menyelesaikan S1 Ilmu Administrasi Negara (S.AP) di Universitas Soedirman Tahun 2019 dan S2 Ilmu Administrasi Publik (M.AP) di Universitas Brawijaya Tahun 2024. Bertempat Tinggal di Kabupaten Pamekasan, Jawa Timur. Berpengalaman Organisasi di internal mahasiswa Universitas Soedirman Purwokerto dan melaksanakan intership kerja Badan Pemberdayaan Masyarakat, Perempuan dan Keluarga Berencana (BPMPKB) DKI Jakarta Tahun 2016 dan Kepala Administrasi Pelayanan Kesehatan di Klinik dr. Ahmad Khusairi Tahun 2020. Memiliki pengalaman penulisan karya tulis ilmiah dan riset penelitian dalam topik Pelayanan Publik.



**Mochamad Chazienul Ulum, S.Sos., M.AP.**

Asistant Professor, Dosen Departemen Administrasi Publik, Dosen Prodi Ilmu Administrasi Publik di Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya. Menyelesaikan Pendidikan S1 Administrasi Negara (S.Sos) di Universitas Brawijaya Tahun 2002 dan S2 Administrasi Publik (M.AP) di Universitas Brawijaya Tahun 2014. Bidang Keahlian Organisasi dan Manajemen Sektor Publik serta Empowerment. Selain sebagai Dosen, memiliki tugas tambahan sebagai Sekretaris di Badan Pengelola Jurnal (BPJ) Fakultas Ilmu Administrasi, Editor dan *Reviewer* Jurnal Terindeks. Memiliki riwayat publikasi karya tulis ilmiah di Sinta, Google Scholar, *Editor in Chief* Jurnal Wacana Sekolah Pascasarjana UB, Prosiding dan Konferensi Internasional serta melaksanakan program riset penelitian dan pengabdian kepada masyarakat.



**Anang Dony Irawan, S.H., M.H.** Kelahiran Kota Surabaya Tahun 1984. Tinggal di daerah Barat Kota Pahlawan, Sambikerep. Menyukai hal yang berbau sejarah Kota Pahlawan maupun Sejarah Perjuangan Bangsa. Pendidikan Dasar dan Menengah semuanya ditempuh di Kota Pahlawan, termasuk menyelesaikan Pendidikan Sarjana Ilmu Hukum (S.H) di Fakultas Hukum Wijaya Putra Surabaya tahun 2009 dan Magister Ilmu Hukum (M.H) di Universitas Narotama Surabaya tahun 2013. Pengalaman kerjanya diawali menjadi Pengajar Ekstra Kurikuler di almamaternya di Sekolah Dasar, lalu menjadi admin koperasi dan Event Organiser. Setelah itu menjadi seorang karyawan di perusahaan ternama otomotif di Kota Surabaya mulai 2005-2017 sebelum akhirnya menjadi Dosen Tetap di Fakultas Universitas Muhammadiyah Surabaya (UMSurabaya) di tahun 2018. Selain itu juga pernah menjadi Panitia Pemilihan Kecamatan pada Pemilihan Gubernur Jawa Timur tahun 2018, Pemilihan Legislatif dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019, dan Pemilihan Kepala Daerah Wali Kota dan Wakil Wali Kota tahun 2020. Termasuk terlibat aktif dalam Majelis Wakaf dan Kehartabendaan PDM Surabaya. Saat ini penulis diamanahi di kepengurusan Dewan Masjid Indonesia dan Majelis Ulama Indonesia Kecamatan.



**Dr. Esti Royani, S.H., S.Pd., M.Pd., M.H.** Kelahiran Kota Balikpapan, Kalimantan Timur. Menyelesaikan Pendidikan S1 Hukum (S.H) di Universitas 17 Agustus 1945 Samarinda Tahun 2000, S1 Bahasa Inggris (S.Pd) di Universitas Widyagama Samarinda Tahun 2015, S2 Bahasa Inggris (M.Pd) di Universitas Mulawarman Tahun 2012, S2 Hukum (M.H) di Universitas Merdeka Malang Tahun 2016, dan S3 Hukum (Dr.) di Universitas Islam Sultan Agung Semarang Tahun 2020. Pengalaman kerja sebagai Dosen

Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Samarinda sejak Tahun 2012, Mediator, Penulis Buku Nasional dan Internasional, Pengacara dan *Reviewer* Jurnal Terindeks, dan Dosen tamu di beberapa Perguruan Tinggi. Sepanjang Tahun 2021-2023 menghasilkan karya 73 buku nasional dan internasional. Pengalaman Organisasi bergabung dengan Forum Silaturahmi Doktor Indonesia (Forsiladi) Tahun 2021, Persaudaraan Dosen Seluruh Indonesia (PDRI) Tahun 2022, Asosiasi Advokat Indonesia (AAI) Tahun 2022, Asosiasi Dosen Republik Indonesia (ADRI) Tahun 2022 dan lain sebagainya.

Buku ini mengantarkan pembaca, khususnya bagi pemula, untuk lebih mudah memahami berbagai konsep dan ide dengan sejumlah kriteria dan tolok ukurnya. Di antara kemudahan yang didapat bahwa pembaca akan diajak penulis dalam melihat dan mencermati sejauh mana terjadinya kesenjangan (diskrepansi) antara tuntutan dan kenyataan (antara *Das Sein* dan *Das Sollen*) dalam bidang ilmu administrasi publik.

Melalui cara pembelajaran pengantar administrasi publik inilah, penulis meyakini bahwa dipikirkan untuk kemudian sejumlah langkah dalam upaya mencari solusi agar diskrepansi antara tuntutan dan kenyataan tersebut dapat didekatkan atau diminimalkan sehingga *gap* yang terjadi akan semakin dihilangkan. Ini berarti sekaligus untuk menguji apakah konsep administrasi publik yang diselenggarakan selama ini masih valid untuk diterapkan atau memang sudah harus dipikirkan teori-teori baru yang lebih sesuai tuntutan, sehingga melahirkan paradigma baru administrasi publik. Sesuatu yang bersifat ilmiah sebenarnya tidak lain adalah upaya mendeskripsikan secara jelas kenyataan yang ada dan memahami hakikatnya.

# Pengantar Ilmu Administrasi Publik

(Terjemahan Konsep Para Ahli)

**Penerbit Deepublish (CV BUDI UTAMA)**

Jl. Kaliurang Km 9,3 Yogyakarta 55581

Telp/Fax : (0274) 4533427

Anggota IKAPI (076/DIY/2012)

✉ [cs@deepublish.co.id](mailto:cs@deepublish.co.id)

📘 Penerbit Deepublish

📱 [@penerbitbuku\\_deepublish](https://www.instagram.com/penerbitbuku_deepublish)

🌐 [www.penerbitdeepublish.com](http://www.penerbitdeepublish.com)



Kategori : Administrasi Publik

ISBN 978-623-02-9322-1



9 786230

293221