**BAB VII**

**TEORI MANAJEMEN PUBLIK**

**A. PENDAHULUAN**

“*The manager does things right; the leader does the right thing*” (Warren Bennis). “*There is too much management and not enough leadership*” (Ronald Heifetz). Kepemimpinan dan manajemen merupakan dimensi yang selalu ditemui di organisasi atau institusi apapun. Manajer melakukan sesuatu dengan benar; sementara pemimpin melakukan sesuatu yang benar. Dan alam faktual juga memperlihatkan bahwa “ada terlalu banyak manajemen, tetapi eksistensi kepemimpinan tidak cukup. Pada hal kenyataan memberikan gambaran bahwa dalam kelompok apapun, kepemimpinan adalah membantu kelompok dan organisasi melakukan "pekerjaan adaptif", saling berinteraksi, menjalankan peran dan berkomunikasi dalam rangka mencapai tujuan bersama. Terkait dengan ulasan singkat ini, maka pada bab ini akan disajikan materi tentang perkembangan teori manajemen, teori kelompok, teori peran, dan teori komunikasi.

**Kompetensi Dasar**

Setelah mempelajari bab ini, mahasiswa diharapkan memahami teori manajemen publik dalam konteks penyelenggaraan administrasi publik.

**Indikator**

Setelah pembelajaran dilaksanakan, mahasiswa diharapkan dapat:

1. Menjelaskan teori manajemen publik.
2. Melakukan analisis dan mengidentifikasikan fenomena pada praktek-praktek dan penyelenggaraan administrasi publik (negara) dengan menggunakan teori manajemen publik.

**Tujuan Pembelajaran**

Tujuan sebagai output pembelajaran yang ingin dicapai adalah mahasiswa:

1. Mendapatkan gambaran yang utuh tentang teori manajemen publik.
2. Memiliki kemampuan analisa dan dapat mengidentifikasikan fenomena pada praktek-praktek dan penyelenggaraan administrasi publik (negara) dengan menggunakan teori manajemen publik.

**B. PENYAJIAN MATERI**

**1. Perkembangan Teori Manajemen Publik**

Manajemen ilmiah adalah alat intelektual dalam administrasi publik (Taylor 1985). Dalam lima puluh tahun pertama, berbagai upaya dilakukan untuk menemukan prinsip-prinsip manajemen yang universal. Tokoh-tokoh yang paling berpengaruh diantaranya Gulick (1937), Fayol (1949), dan Barnard (1938 ). Prinsip-prinsip ini oleh Simon (1948), diletakkan dalam kerangka positivis. Ironisnya, agenda positivis Simons mengalami nasib yang agak mirip dengan gerakan manajemen ilmiah Taylor. Baik agenda Taylors maupun Simon telah berupaya untuk meyakinkan dan mendukung klaim teori dalam arti positivis-aksioma universal yang diperlukan untuk ilmu administrasi, meski hal tersebut masih tampak di luar jangkauan kita.

Manajemen publik cenderung memiliki kapasitas deskriptif yang kuat, namun relatif lemah ketika dianggap sebagai panduan sistematis apa pun untuk bertindak. Teori manajemen publik adalah di mana karya ilmiah dalam administrasi publik boleh dibilang telah menemukan dampak terbesar yang diterapkan. Dalam dua dekade terakhir pendekatan prinsip-prinsip tampaknya telah memasuki sesuatu dari zaman keemasan baru dengan munculnya New Public Management (NPM). NPM berhasil mendaur ulang prinsip-proyek yang paling terkenal dari Osborne dan Gaebler (1993). NPM erat terkait dengan ideologi politik konservatif dan cenderung menyamakan nilai-nilai perusahaan dengan nilai-nilai demokrasi.

Sebelum mengulas tentang teori manajemen publik, penulis menganggap perlu untuk mengawali wacana ini dengan sebuah upaya melacak jejak pengertian publik. Term atau istilah ‘publik’ merupakan istilah keseharian, lazim terdengar dan digunakan untuk menunjuk urusan dan persolan diluar konteks individu atau privat, atau paling tidak kearah permasalahan yang tidak terjangkau oleh sektor privat sehingga kendali dan tanggung-jawab diambil alih oleh sektor negara. Publik diartikan sebagai ‘rakyat’, ‘masyarakat’, ‘warga’; publik juga sering diartikan dengan ‘negara atau pemerintah’; publik terkadang dilabeli dengan hal-hal yang bersifat ‘umum’. Sehingga kata ‘publik’ memberikan kesan makna ambigu, tidak mudah untuk dicerna oleh banyak orang. Oleh karenanya, pada kesempatan yang baik ini, untuk keperluan pengkonsentrasian (fokus) jalannya diskusi akademik para mahasiswa atau pihak-pihak yang berminat, maka tentu dirasa perlu upaya konseptual untuk melacak jejak pengertian istilah publik tersebut.

Menurut Ranson dan Stewart (1989:10) ‘domain publik adalah arena dimana pilihan publik dilaksanakan dalam rangka mencapai tujuan bersama. Dalam makna lain, kata 'publik' menunjuk pada kelompok (atau kelompok-kelompok) orang-orang yang mendiami domain publik. Sementara makna publik dalam konteks politik, adalah kelompok yang mampu masuk ke dalam arena dialog dan turut serta memutuskan kebutuhan masyarakat. Dan tentu saja konsep ini berbeda dengan ‘publik’ dalam konteks/konsep pemasaran, dimana masing-masing yang dikatakan ‘publik’ itu mengharapkan perlakuan yang berbeda dalam urusan pelayanan publik dan tindakan yang berbeda pula dari manajer publik.

Penggunaan lain yang lebih umum dari 'publik ' adalah untuk membedakan antara 'sektor publik' dan 'swasta'. Perbedaan keduanya terletak pada perbedaan:

1. Kepemilikan. Publik mengacu pada kepemilikan kolektif atau atas nama semua warga negara, sementara sektor swasta mengacu pada kepemilikan individu.
2. Motif. Publik lebih bermotif pada pencapaian tujuan sosial (nirlaba), sementara sektor swasta (privat) motifnya lebih kepada urusan laba atau profit.

Kedua kutub perbedaan diatas yang menjadi sandaran manajer publik untuk membedakan makna sektor publik dengan sektor privat dan dengan hal ini pula maka metode manajemen sektor swasta tidak akan bekerja di agensi (sektor) publik (lihat Allison, 1997).

Kendati demikian, tidak sedikit para pihak yang menganggap bahwa sektor publik tidak mudah dibedakan dengan sektor swasta (privat), mereka beranggapan kedua sektor ini sama dalam segala hal. Contoh dalam tataran praksis yang mereka angkat adalah pemberian layanan/pelayanan publik yang tidak jarang disampaikan oleh utilitas swasta atau kontraktor, daripada lembaga-lembaga publik. Konsep ini memang benar adanya dalam tataran praksis, tetapi perlu diingat bahwa pemberian (penyediaan) layanan publik yang diselenggarakan oleh sektor privat menuntut adanya kewajiban pelayanan publik yang harus dipenuhi oleh sektor privat tersebut. Sekali lagi, ' isu-isu publik ' adalah sesuatu yang tidak bisa hanya diserahkan kepada pengambilan keputusan individu di sektor swasta, isu publik biasanya memerlukan mobilisasi sumber daya organisasi sektor publik, termasuk didalamnya hal-hal yang bersifat sukarela (voluntir) atau bahkan mengatur perilaku perusahaan swasta dan individu maupun kelompok didalam masyarakat sipil.

Kemudian, apakah domain publik itu?. Sekarang, tugas penting dari domain publik dapat diartikan sebagai dimunkinkannya pilihan publik otoritatif tentang aktivitas dan tujuan kolektif. Singkatnya, ini adalah tentang penjelasan, penegakkan dan pencapaian tujuan publik. Pemerintah memiliki tanggung jawab utama untuk menyusun suatu masyarakat sebagai komunitas politik yang memiliki kapasitas untuk membuat pilihan publik. Memproduksi 'publik' yang mampu masuk ke dalam arena dialog dan memutuskan tentang kebutuhan masyarakat. .. adalah tantangan dan permintaan unik yang dihadapi domain publik (*Ranson dan Stewart, 1989, hal 10).*

Manajemen publik adalah suatu pendekatan yang menggunakan teknik manajerial (sering berasal dari sektor swasta) untuk meningkatkan nilai uang yang dicapai oleh pelayanan publik.

Meskipun perubahan selera dan minat memiliki pengaruh pada semua bidang teori dan aplikasinya, tidak ada pendekatan administrasi publik yang lebih tunduk pada mode hari ini, yaitu pendekatan manajemen. Kelahiran bidang modern bertepatan dengan popularitas manajemen ilmiah Frederick W. Taylor, yaitu penerapan studi waktu dan gerak (time and motion studies) untuk kegiatan publik, dan pencarian yang tak kenal lelah mengenai salah satu cara terbaik. Seperti "Total Quality Management" dari tahun 1980-an dan saat ini mengenai logika perbaikan terus-menerus, manajemen ilmiah dipinjam dari administrasi bisnis di awal abad ke-20 dan diterapkan dalam ranah administrasi publik dan sektor (instusi) pemerintah.

Melalui waktu, dalam urusan kepemerintahan tentu saja banyak hal mengenai apa yang dipahami sebagai manajemen ilmiah itu yang memisahkan dirinya dari hal (subyek) manajemen yang lebih umum, khususnya manajemen fungsi staf, penganggaran, dan personil, dan menjadi fondasi (taproot atau akar tunggang) bidang modern dari riset operasi. Separuhnya dari rekayasa dan separuhnya dari administrasi bisnis, riset operasi adalah merupakan aplikasi yang sangat sukses dari keuatan matematika dan daya komputasi bagi isu-isu manajemen bisnis klasik seperti penjadwalan, harga, kontrol kualitas, efisiensi dalam proses produksi, dan pengiriman, pergudangan, dan persediaan produk. Riset operasi sama pentingnya dalam sektor publik, khususnya dalam organisasi publik, untuk itu maka teknik tersebut berguna: perencanaan dan pengembangan sistem senjata; jalan raya dan sistem transportasi; sistem manajemen air dan pengelolaan limbah; sistem pembangkit listrik tenaga nuklir; sistem kontrol lalu lintas udara; dan tugas-tugas manajemen data skala besar seperti pajak dan catatan Internal Revenue Service dan pengelolaan sistem Jaminan Sosial, Medicare dan Medicaid.

Dalam teori kontemporer, aplikasi teori riset operasi yang paling sering ditemukan dalam pengaturan digambarkan sebagai sistem yang ketat di mana mesin, peralatan, atau teknologi digabungkan dengan manajemen manusia. Literatur teoritis pada sistem keandalan tinggi (high-reliability systems), yang tercakup dalam Bab 4, juga sering merupakan aplikasi riset operasi dan konsep manajemen ilmiah (LaPorte dan Consolini 1991).

Fitur awal administrasi publik Amerika ditandai dengan teori dan logika manajemen ilmiah telah menjadi sangat berpengaruh dan abadi. Penerapan manajemen ilmiah terlihat pada: 1) sistem merit sebagai dasar pelayanan publik, 2) pemisahan administrasi dari politik, 3) prinsip-prinsip administrasi, dan 4) administrasi sebagai bagian dari pemerintah eksekutif.

Teori dan logika manajemen ilmiah begitu menyakinkan (persuasif) pada banyak bagian penting pemerintahan dan sektor publik. Mereka ini hanya diasumsikan, dipahami, dan karena itu biasanya tidak tertangkap (terlihat) oleh warga biasa. Hal demikian ini juga akan terasa lebih jelas hanya ketika bangunan sistem teori dan logika tersebut rusak. Ketika sebuah pesawat jatuh dari langit, seorang anak meninggal karena bakteri e-coli, atau tentara meninggal karena tertembak temannya ‘friendly fire’, warga dan pemimpin terpilih mereka melihat kompleksitas sistem publik yang dibangun dan dioperasikan pada asumsi manajemen ilmiah. Ketika orang-orang melihat sebuah pesawat jatuh dari langit, mereka sering gagal untuk melihat bahwa pada jam 5: 00 pada setiap sore hari kerja di Amerika Serikat, lebih dari 300,000 orang meluncur dengan aman melalui langit pada lima ratus mil per jam. Dengan perhitungan apapun, ini adalah sebuah keajaiban manajemen ilmiah yang menggabungkan teknologi, perusahaan swasta, kontrol pemerintah dan manajemen. Namun semua setuju bahwa dengan meningkatnya perjalanan udara, sistem ini harus dibuat lebih aman (Perrow 1999; Frederickson and LaPorte 2002). Namun salah satu menjelaskan hal itu-satu cara terbaik, Total Quality Management (TQM), organisasi kinerja tinggi, atau terus-menerus melakukan perbaikan (continuous improvement)-warisan manajemen ilmiah ada di mana-mana.

Pada tahun-tahun awal kesadaran diri administrasi publik mengenai modernisasi, teori dan aplikasi manajemen ilmiah adalah paling sering ditemukan didalam bidang pekerjaan publik (umum), maka kemudian manajemen ilmiah dianggap sebagai sepupu dekat administrasi publik. Memang, sampai tahun 1960-an American Society of Public Administrators, the International City/County Management Association (ICMA) secara bersama-sama mendiami gedung markas yang sama di kampus University of Chicago. Teks asli Leonard White (1929) berisi bab tentang administrasi pekerjaan umum, dan banyak publikasi awal ICMA ada hubungannya dengan pekerjaan umum. Secara bertahap, dua bidang ini renggang. Para insinyur mengidentifikasikan pekerjaan umum dan nyaman dengan teknik manajemen ilmiah, sementara administrator publik mengidentifikasikan fungsi staf pemerintah, seperti anggaran dan personil administrasi dan tampaknya lebih tertarik pada seni manajemen. Di akademi dan dalam literatur-buku teks dan jurnal-pekerjaan umum dan administrasi publik, hanya dengan beberapa pengecualian. Sekarang hampir seluruhnya terpisah (Felbinger dan Whitehead 1991a, 1991b). Dalam prakteknya, bagaimanapun, setiap daerah memiliki departemen pekerjaan umum; setiap daerah memiliki sistem manajemen data yang luas untuk penilaian properti; setiap negara memiliki sistem manajemen data pelayanan sosial yang terperinci serta sistem jalan raya dan transportasi lainnya; dan pemerintah pusat memiliki banyak tipe perekayasaan dan sistem spesialisasi riset operasi. Dalam prakteknya, maka, manajemen ilmiah masih sangat banyak bagiannya ketimbang administrasi publik.

Secara umum teori manajemen ilmiah, dalam arti Taylor asli dan dalam pengertian TQM modern, adalah ada didalam lingkup keluarga teori keputusan. Tujuan dan karakteristik teori keputusan adalah pendefinisian masalah yang esensial dan pemecahannya-bagaimana mengontrol lalu lintas udara, bagaimana mengoperasikan sebuah selokan sanitasi yang efisien dan sistem pengolahan. Model teoritis keputusan canggih menangani ambiguitas tujuan, keterbatasan sumber daya, informasi yang tidak lengkap, dan memuaskan. Kami meliput topik ini dalam Bab 7. Teori manajemen mungkin memiliki unsur pemecahan masalah, tetapi biasanya dipahami sebagai sesuatu yang harus dilakukan dengan studi dan deskripsi yang mengarahkan kegiatan rutin yang sedang berlangsung dalam peorganisasian tujuan.

Dengan pemisahan pekerjaan umum dari administrasi publik dan serangan Herbert Simon tentang "prinsip-prinsip" di tahun 1950-an, dan penekanan pada analisis kebijakan dan perumusan kebijakan di tahun 1980-an dan tahun 1990-an, subjek manajemen kehilangan prestise dan jatuh dari layar radar administrasi publik. Beberapa kerlip (blips atau titik pada layar radar) masih tertinggal. Dalam tahun 1960-an dan tahun 1970-an, ada beberapa kepentingan dalam administrasi pada umumnya (generic administration), yang berarti pada dasarnya bahwa manajemen adalah manajemen dimanapun dipraktekkan; beberapa sekolah umum bisnis dan administrasi publik didirikan pada kekuatan logika ini (Cornell, California di Irvine, California di Riverside, Ohio State, Missouri di Columbia dan Kansas City, Brigham Young University, Yale) (Litchfield 1956) . Sebagian besar sekolah generik kini telah dihentikan atau telah berevolusi menjadi departemen yang terpisah dan pada dasarnya otonomi kecil administrasi publik di sekolah-sekolah bisnis yang besar. Sekolah-sekolah umum telah hampir tidak berpengaruh pada praktik administrasi publik atau teori yang sebenarnya.

Para tahun 1960-an dan 1970-an terlihat beberapa minat, khususnya pada New Public Administration (administrasi publik baru)-dalam teori administrasi demokratis, termasuk hirarki datar, pekerja internal manajemen, manajemen proyek, organisasi matriks, dan penghapusan kompetisi insentif untuk bekerja (Marini 1971; Frederickson 1980). Teori-teori ini memiliki beberapa efek pada praktek dan biasanya ditemukan pada pemodelan "manajemen publik kontemporer yang baik".

Teori ekuitas sosial yang ditemukan dalam Administrasi Publik Baru dari tahun 1960-an dan tahun 1970-an juga memiliki paparan kehidupan yang panjang. Ini datang pada saat kepedulian yang tinggi akan keadilan di tempat kerja, kesempatan kerja yang sama, tindakan afirmatif, dan nilai sebanding. Banyak konsep-konsep ini menjadi undang-undang, organisasi dan prosedur dengan mengadopsi nilai-nilai yang muncul ini, dan keadilan sosial kini banyak dipraktikkan. Dalam penilaian mereka tentang efek dari aspek keadilan sosial didalam New Administrasi Publik, Jay Shafritz dan EW Russell (1997) menulis ini:

*Dari tahun 1970-an sampai hari ini [sarjana administrasi publik] telah menghasilkan makalah ilmiah konfrensi dan artikel ilmiah yang tak ada habis-habisnya sebagai argumen administrator publik untuk menunjukkan sensitivitas yang lebih besar terhadap kekuatan perubahan, kebutuhan klien, dan masalah keadilan sosial dalam pemberian layanan. Hal ini telah memberikan pengaruh positif dalam treatment etis dan keadilan kekinian dari warga yang dilakukan oleh administrator adalah ada di garis depan perhatian lembaga-lembaga publik. Diperkuat dengan mengubah sikap publik, gerakan reinventing pemerintah dan hukum hak-hak sipil, administrasi publik baru telah menang setelah seperempat abad. Sekarang tidak terpikirkan (dan juga ilegal), misalnya, untuk menyangkal manfaat kesejahteraan seseorang karena ras mereka atau kesempatan kerja karena jenis kelamin mereka. Keadilan sosial saat ini tidak harus begitu banyak diperjuangkan oleh radikalis muda karena teradministrasikan oleh manajer dari segala usia. (1997:451)*

Dari tahun 1950-an hingga tahun 1970-an, dengan pengecualian dari minat yang terus-menerus dalam penganggaran dan fungsi staf personalia, argumen Administrasi Publik Baru, dan minat singkat dalam “management by objective " (manajemen dengan tujuan), administrasi publik akademik memiliki sedikit hal untuk mengatakan tentang manajemen dalam praktek administrasi publik. Dimulai pada pertengahan tahun 1980-an, subjek manajemen kembali kepada administrasi publik dengan sepenuh hati, dalam teori dan dalam praktek.

Ini dipahami bahwa aplikasi yang paling ketat dari teori manajemen dalam administrasi publik ditemukan dalam penelitian operasi dan pekerjaan umum, dan bahwa aplikasi ini digambarkan sebagai-teori keputusan, sekarang kita beralih ke teori modern manajemen publik. Tidak seperti teori keputusan, teori ini terutama tidak memecahan masalah, tetapi malah sebagai deskriptif perilaku manajemen atau fungsi sebagai panduan preskriptif untuk perbaikan manajemen dalam pekerjaan rutin organisasi yang sedang berlangsung.

Hal ini umum dalam teori administrasi publik untuk menggabungkan mata pelajaran manajemen dan organisasi dan untuk memperlakukan mereka baik sebagai sesuatu yang saling berkaitan (linked) atau sebagai hal yang sama. Kebiasaan ini telah menyebabkan beberapa kebingungan konseptual dan teoritis. Sebagai contoh, desentralisasi sering digambarkan sebagai fenomena manajemen, meskipun umumnya sepakat bahwa banyak, atau paling tidak sebagian besar, aspek sentralisasi dan desentralisasi adalah fenomena organisasi atau struktural. Untuk mengurangi kebingungan ini dan untuk mempertajam titik teoritis, kita memiliki teori manajemen dan organisasi yang tidak mengikat dan memperlakukan mereka secara terpisah. Manajemen publik yang diartikan sebagai proses formal dan informal yang membimbing (menuntun) interaksi manusia terhadap tujuan organisasi publik. Unit analisis adalah proses interaksi antara manajer dan pekerja dan efek dari perilaku manajemen pada pekerja dan hasil kerja. Tujuan bab ini adalah untuk menggambarkan dan mengevaluasi teori, baik yang diturunkan secara empiris maupun secara deduktif, yang menyumbang atau menjelaskan perilaku manajemen publik.

Teori organisasi publik, sebaliknya, harus dilakukan dengan desain dan evolusi pengaturan struktural untuk pelaksanaan administrasi publik dan dengan deskripsi atau teori-teori perilaku organisasi sebagai unit analisisnya. Meskipun pemisahan manajemen dan organisasi ditujukan bagi perbaikan konseptual dan teoritis, tetapi hal ini diakui memiliki kelebihan. Pada konteks ini, penulis tidak berpendapat bahwa manajemen dan organisasi berbeda dalam arti empiris. Mereka tidak. Manajemen hampir selalu terjadi dalam konteks organisasi, dan organisasi jarang efektif tanpa manajemen. Oleh karena itu, dalam penutupan bab, manajemen dan organisasi dibundel kembali secara bersama-sama, karena mereka berada di dunia empiris, dan teori tentang hubungan mereka disajikan.

Pembahasan berikut ini menjelaskan teori-teori manajemen publik dalam empat kategori. Pertama, dan yang paling penting, adalah teori manajemen publik tradisional, dorong ke depan. Kedua adalah popularitas leadership (kepemimpinan) saat ini sebagai manajemen publik. Ketiga adalah teori yang berasal dari pengalaman praktek panjang tentang pelaksanaan manajemen publik melalui kontrak. Keempat teori governance yang menjelaskan fitur penting dari manajemen publik.

**2. Teori Manajemen Tradisional Maju Lebih Dahulu**

Teori manajemen tradisional memiliki akar kesejahrahan (asal-usul) dengan Frederick W. Taylor dan pengaruh Prinsip Manajemen Ilmiah, yang aslinya diterbitkan 1911 dan masih dicetak kembali (2010). Subjeknya adalah bisnis, terutama shop (toko). Tujuannya adalah untuk bergerak dari aturan yang berdasarkan pengalaman (rule of thumb), adat istiadat, dan pendekatan ad hoc (bersifat khusus untuk suatu hal) pada manajemen bisnis menuju kerangka prinsip-prinsip ilmiah. Prinsip-prinsipnya didasarkan pada pengukuran yang tepat dari proses kerja, serta hasil; pada pemilihan pekerja secara ilmiah; pada penempatan optimal pekerja dalam peran kerja yang dapat dideskripsikan; pada divisi dan urutan proses kerja untuk meningkatkan produktivitas; dan pada kerjasama pekerja dalam mencapai tujuan organisasi. Taylor percaya, penerapan prinsip-prinsip ini akan mengarahkan manajer dan pekerja dengan salah satu cara terbaik.

Sebagai inovasi yang sering dilakukan sektor bisnis, konsep-konsep ini segera mendominasi (menjajah) sektor pemerintah. Mereka menjadi bagian sentral dari era progresif dan gerakan untuk mereformasi pemerintahan, dan mereka sangat berpengaruh dalam pengembangan sistem pelayanan sipil pada pemerintah di semua tingkatannya. Meluasnya penggunaan tes untuk perekrutan dan promosi, deskripsi posisi, dan evaluasi karyawan adalah pencerminan dari manajemen ilmiah. Memang, orang dapat berargumentasi bahwa tes modern umumnya-bagi kemajuan di sekolah, untuk masuk ke universitas dan sekolah pascasarjana, dan untuk kedudukan profesional di bidang hukum, kedokteran, akuntansi, mengajar, dan sebagainya. Semua ini, tentu saja sebagai manifestasi logika kontemporer manajemen ilmiah. Keinginan bagi kepastian, untuk mengukur secara tepat dan dengan demikian mengatur dan mengkategorikan dunia secara benar dan dengan demikian membuat manajemen ilmiah menjadi masuk akal, sehingga tidak ada keraguan lagi untuk menerimanya sebagai kuatan hari ini seperti itu di titik nadir dari manajemen ilmiah.

Luther Gulick (1937), salah satu pendiri dari administrasi publik modern, menganut ortodoksi manajemen ilmiah, dan menerapkannya pada sektor publik (pemerintah), dan memperkenalkan sesuatu yang paling terkenal dan pada bidang yang membantu ingatan (mnemonic)-POSDCORB, yang mewakili teorinya tentang tujuh fungsi utama manajemen, yaitu planning (perencanaan); organizing (pengorganisasian); staffing (staf); directing (direksi atau arahan); coordinating (koordinasi); reporting (pelaporan); dan budgeting (penganggaran).

Sejak pertengahan sampai akhir 1950-an, perlakuan manajemen dalam administrasi publik pada dasarnya adalah penjabaran dari POSDCORB. Seringkali dikombinasikan dengan teori skalar yang esensial, atau hirarkis, teori organisasi. Prinsip manajemen ini memiliki sebuah kualitas akal sehat pada umumnya (commonsense) yang sangat menarik dan muncul didalam pelatihan administrator publik . Hal ini juga sama baiknya dengan studi lapangan atau persiapan untuk melakukan pelatihan. Kritikisme awal mengatakan bahwa prinsip tersebut adalah top-down, preskriptif, dan tidak memperhatikan (underemphasized) bentuk alami dari kerjasama – tapi kritikisme tersebut menjadi inti dari bidang tersebut. Dari 1930-an sampai 1950-an, modifikasi dan adaptasi penting dilakukan pada prinsip manajemen ilmiah. Chester Barnard (1938) mengidentifikasi dan menetapkan teori penerimaan otoritas. Dia berpendapat bahwa otoritas tidak tergantung sebanyak otoritas pada orang atau orang yang mempunyai wewenang, tetapi tergantung pada kemauan orang lain untuk menerima atau mematuhi petunjuk atau perintah. Dalam teori klasik, ada pendapat bahwa kebijakan, instruksi, bimbingan, dan otoritas mengalir turun mengikuti hirarki, dan komunikasi (apa yang sekarang kita sebut umpan balik) mengalir ke atas. Barnard menunjukkan bahwa kekuatan yang cukup terakumulasi di dasar hirarki, dan bahwa teori-teori manajemen yang efektif perlu dimodifikasi untuk menjelaskan budaya kerja dalam suatu organisasi, preferensi dan sikap dari para pekerja, dan sejauh mana ada kesepakatan antara kebutuhan pekerja dan kepentingan dan kebijakan dan arah manajemen. Dia menggambarkan "fungsi eksekutif" sebagai memiliki lebih sedikit untuk melakukan dengan prinsip-prinsip formal administrasi dan lebih berkaitan dengan mengamankan 'kerjasama melalui komunikasi yang efektif, melalui partisipasi para pekerja dalam keputusan produksi, dan melalui kepedulian yang ditunjukkan bagi kepentingan pekerja. Dalam artian, otoritas didelegasikan dari atas ketimbang diarahkan ke bawah.

Modifikasi lainnya pada prinsip-prinsip manajemen ilmiah datang sebagai hasil dari studi Hawthorne. Ini menggambarkan efek Hawthorne, yang menjelaskan produktivitas pekerja sebagai fungsi dari perhatian pengamat ketimbang faktor fisik atau kontekstual. Interpretasi berikutnya mengenai efek Hawthorne menunjukkan bahwa perhatian yang hanya dilakukan oleh para pengamat terlalu sederhana, dan bahwa pekerja melihat percobaan diubah bentuk menjadi pengawasan sehingga mereka lebih menyukainya dan menyebabkan produktivitas meningkatkan (Greenwood dan Wrege 1986). Percobaan Hawthorne dan karya Barnard memperkenalkan pendekatan hubungan manusia yang merubah teori manajemen untuk selamanya. Prinsip-prinsip klasik dari manajemen ilmiah dan struktur hirarkis formal ditantang oleh sekolah yang konsen terhadap teori manajemen, khususnya mengenai hubungan manusia, terutama kerangka teori yang dipengaruhi oleh Douglas Mc Gregor (1960). Teori X dan Teori Y McGregor mewakili sebuah perubahan sangat penting dalam teori manajemen. Berikut adalah asumsi bersaing Teori X dan Teori Y:

**ASUMSI TEORI X**

1. Rata-rata atau kebanyakan orang tidak menyukai pekerjaan dan mencoba menghindarinya.
2. Sebagian besar orang perlu dipaksa, dikontrol, diarahkan; dan diancam dengan hukuman untuk membuatnya bekerja untuk tujuan organisasi.
3. Orang rata-rata ingin diarahkan, menghindari tanggungjawab, memiliki ambisi kecil, dan mencari keamanan.

**ASUMSI TEORI Y**

1. Sebagian besar orang tidak membenci pekerjaannya; upaya fisik dan mental yang terlibat adalah sesuatu yang alami sama halnya dengan bermain atau istirahat.
2. Orang melakukan arahan-sendiri dan kontrol-sendiri untuk mencapai tujuan yang diinginkannya; kontrol eksternal dan ancaman hukuman bukan satu-satunya cara dan sarana untuk memastikan upaya ke arah tercapainya tujuan.
3. Komitmen terhadap tujuan adalah fungsi dari penghargaan (reward) yang tersedia, khususnya imbalan yang memuaskan harga diri dan kebutuhan aktualisasi diri.
4. Ketika kondisinya mendukung, orang rata-rata belajar bukan hanya untuk menerima tapi juga mencari tanggungjawab.
5. Banyak orang memiliki kapasitas untuk memiliki kadar kreativitas tinggi dan inovasi dalam memecahkan masalah organisasi.
6. Potensi intelektual dari sebagian besar individu hanya digunakan sebagian dalam sebagian besar organisasi.

Dari asumsi ini, manajer Teori X menitikberatkan pada kontrol dan pengawasan yang rumit, dan memotivasi karyawan dengan insentif ekonomi. Manajer Teori Y berupaya memadukan tujuan individu dan organisasi dan penekanan pada kinerja tugas; berupaya membuat pekerjaan menjadi menarik dan karena itu mendorong kreativitas bawahan.

Hal ini penting untuk ditegaskan bahwa karya Chester Barnard, percobaan Hawthorne, dan McGregor adalah berkaitan dengan perilaku (behavioral) yang didasarkan pada penelitian lapangan. Karya Taylor dan karya lain sebelumnya, meskipun disebut sebagai manajemen ilmiah, tetapi kurang sekali hasil dari pengamatan nonsistemik dan lebih merupakan hasil logika deduktif.

Salah satu pendekatan penting dan berbeda bagi teori manajemen dalam evolusi administrasi publik adalah sosiologi Max Weber (1952), sebagai pendiri studi formal tentang organisasi kompleks berskala besar yang disebutnya sebagai "birokrasi". Meskipun ia melakukan pekerjaannya di akhir abad ke-19 dan diawal abad ke-20, secara umum hal ini tidak tersedia di Amerika sampai setelah Perang Dunia II. Tujuan Weber adalah untuk menggambarkan karakteristik yang menonjol dan abadi pada organisasi kompleks berskala besar, yang disebutnya "tipe ideal," makna ideal lazim ditemukan sebagai karakteristik umumnya. Dia sangat tertarik pada rasionalitas, atau perilaku yang berorientasi pada tujuan kolektif, seperti didalam organisasi rasional. Dia menentang karakteristik perbedaan kelas di Eropa pada awal abad ke-20 dan menentang nepotisme dan kebusukan (spoils) yang dihasilkan. Dia berargumen bahwa birokrasi rasional mempraktekan spesialisasi tenaga kerja. Pekerjaan dipecah menjadi rutinitas, tugas yang terdefinisi dengan baik sehingga pekerja dapat menyempurnakan tugas-tugas dan sehingga pelamar kerja dapat diuji pada wilayah spesialisasi untuk memenuhi kualifikasi formal. Dia menggambarkan aturan, prosedur, dan pencatatan karakteristik formal birokrasi sebaik skalar mereka, atau hierarkis, karakteristik. Menurutnya, birokrasi adalah impersonal dan rasional karena seleksi individu dan promosi dijalankan secara ketat atas dasar sistem merit (pengabdian), atau ditentukan menurut kaidah ilmiah.

Birokrasi Weber terkesan lebih populer di kalangan akademisi ketimbang para praktisi, dan ini adalah teori manajemen yang menjelaskan apa yang diidentifikasikannya sebagai karakteristik yang umumnya ditemukan pada organisasi besar dan kompleks yang bertahan lama. Kritik terhadap karya Weber adalah jenis birokrasi yang ideal cenderung inersia, menolak perubahan, bersifat mekanistik ketimbang humanistik, dan tunduk terhadap perubahan tujuan dan ketidakmampuannya untuk berlatih. Dewasa ini, birokrasi telah menjadi objek ejekan politik sebagai persoalan pemerintahan pada orang-orang dan organisasi yang mengoperasikan program publik. Dan birokrasi diibaratkan sebagai anak yang merengek yang meminta bantuan para akademisi dan konsultan untuk memperbaiki kualitas dan efektifitas program publik. Apapun semua hal terkait kritisme, namun Weber diakui telah mengembangkan salah satu deskripsi akurat dan universal yang paling empiris berkaitan dengan organisasi kompleks berskala besar di masanya, bahkan sebagai deskripsi yang seringkali diakui keakuratannya hingga hari ini.

Tidak ada kritikisme terhadap prinsip-prinsip administrasi publik yang begitu dahsyat seperti kritik Simon (1946). Dia menunjukkan bahwa prinsip-prinsip administrasi publik adalah kontradiksi (bertentangan), memiliki sedikit kemampuan generalisasi sebagai teori, dan cenderung kabur dan tidak tepat. Untuk menggantikan prinsip manajemen, seperti yang diinginkan dari teorinya, dia mengembangkan apa yang nantinya menjadi teori keputusan. Teori ini telah memiliki pengaruh besar pada administrasi publik yang sebagian besar berpengaruh baik. Tapi pemusnahan prinsip-prinsip manajemen layaknya ‘straw man’ (manusia jerami) itu tidak penting pada penyajian teori keputusan dan yang penting itu adalah akhirnya. Prinsip-prinsip manajemen lenyap, paling tidak dalam arti teoritis.

Dari akhir tahun 1950-an hingga pertengahan tahun 1980-an, sedikit sekali karya teoritis serius yang dilakukan manajemen dalam bidang administrasi publik. Secara bertahap materi pokok (subjek) menghilang, baik dalam teks maupun pada halaman-halaman Public Administration Review. Ironisnya, tentu saja manajemen terus menjadi inti praktek administrasi publik. Hal ini tidak mengherankan bahwa selama periode ini semakin meluasnya jarak antara akademisi dan teori administrasi publik dengan praktek dan penyelenggaraan administrasi publik.

Selama periode ini, untungnya, minat yang kuat dalam teori manajemen pada bidang sosiologi, psikologi sosial, dan administrasi bisnis terus berlanjut. Banyak dari karya ini berada pada apa yang dikenal dengan teori kisaran tengah (middle-range theories), khususnya teori grup, teori peran, dan teori komunikasi. Baru-baru ini sebagai dekade terakhir telah memperlihatkan kembali kelahiran akan minat dalam manajemen pada administrasi publik, dengan karya produktif dari pihak-pihak yang terlibat dengan Texas Education Excellence Project. Kontribusi literatur ini ditinjau kemudian.

Selanjutnya, revitalisasi manajemen ilmiah telah dimulai, dengan perhatian empiris baru untuk kritik Simon terhadap prinsip-prinsip manajemen POSDCORB yang diturunkan Gulick itu. Kenneth Meier dan John Bohte (2000) menawarkan dan menguji teori yang menghubungkan rentang kendali (sejumlah bawahan yang dikelola oleh seorang pengawas tunggal) terhadap kinerja birokrasi. Menariknya, Meier dan Bohte menyimpulkan bahwa baik Simon maupun Gulick keduanya adalah benar. Kritik Simon bahwa tidak ada rentang kendali yang benar-benar tunggal mendapat dukungan, namun begitu juga dengan prinsip Gulick bahwa rentang kendali yang lebih kecil disukai bilamana otoritas memiliki lebih banyak informasi dan keahlian dari para bawahan. Meier dan Bohte (2003) mengikuti penelitian ini dengan yang lain dengan pemeriksaan diversifikasi fungsi, stabilitas, dan ruang, yang Gulick dipandang sebagai tiga faktor penting penentu rentang kendali. Hipotesis Gulick ydidukung, tetapi Meier dan Bohte menemukan bahwa rentang kendali perlu dianggap dalam konteks hirarki organisasi: apapun yang penting bagi rentang kendali pada satu tingkatan dari suatu organisasi mungkin tidak penting bagi yang lainnya. Penelitian ini menunjukkan bahwa wawasan dan utilitas prinsip-prinsip manajemen Gulick ini masih jauh dari tuntas.

**3. Teori Kelompok (Group Theory)**

Utamanya, teori kelompok merupakan teori-teori organisasi ketimbang merupakan teori manajemen. Namun demikian, teori kelompok memiliki implikasi penting bagi manajemen publik. Sebagian besar implikasi ini harus dilakukan dengan perbedaan pendekatan pada pengawasan (kontrol) manajerial. Dalam teori manajemen klasik, kontrol dilaksanakan oleh kebijakan, aturan, peraturan, dan pengawasan. Dalam teori kelompok, kelompok yang efektif akan mengembangkan tujuan dan nilai-nilai bersama, norma-norma perilaku, kebiasaan, dan tradisi (Homans 1950; Shaw 1981). Manajemen yang efektif dalam konteks teori kelompok memelihara, memupuk, dan mendukung tujuan kelompok dan norma-norma yang kompatibel dengan dan mendukung tujuan institusional dan misi kelompok. Tabel 5.1 adalah perbandingan bentuk-bentuk kontrol manajerial tradisional dan bentuk kontrol berdasarkan teori kelompok.

**Tabel 7.1. Perbandingan Kontrol Manajemen Tradisional dan Teori Kelompok**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Karakteristik** | **Kontrol Manajerial** | **Kontrol Kelompok** |
| Sarana kontrol | Kebijakan, aturan, regulasi, pengawasan | Persamaan tujuan, nilai, dan tradisi |
| Sumber kontrol | Mekanisme eksternal | Motivasi internal |
| Desain posisi | Subtask sempit; melakukan daripada berpikir | Tugas keseluruhan; melakukan dan berpikir |
| Definisi tugas | Tetap | Fleksibel, kontingensi |
| Akuntabilitas | Individu | Seringkali dalam kelompok |
| Struktur | Tinggi, top-down | Datar; pengaruh mutual berlapis |
| Kekuasaan | Emphasis pada otoritas legitimate | Emphasis pada informasi relevan dan kemahiran |
| Tanggungjawab | Menjalankan tugas individu | Kinerja unit kerja atau kelompok |
| Reward | Ekstrinsik | Intrinsik |
| Inovasi | Kecil kemungkinan | Besar kemungkinan |
| Reaksi pegawai terhadap manajemen | Kepatuhan | Komitmen |

Sumber: diadopsi dari H. George Frederickson et.al. (2012:106). The Public Administration Theory Primer. Philadephia-USA: Westview Press.

Sebagian besar aspek teori kelompok sekarang ini berada di dalam literatur manajemen publik, dan banyak manajer publik berupaya mengembangkan sejumlah tujuan kelompok, motivasi, dan komitmen yang mendukung tujuan institusional publik. Penelitian John Di-Iulio tentang karakteristik dan manajemen Federal Bureau of Prisons (BOP) menunjukkan kekuatan teori kelompok dalam administrasi publik (1994). Dalam upaya memperhitungkan perilaku pegawai dari Bureau of Prisons, DiIulio menemukan bahwa teori principal-agent dan teori pilihan rasional sudah melemah. Dia beralih ke versi teori kelompok yang kadangkala disebut sebagai organisasi budaya-kuat, yang digabungkan dengan teori leadership, dalam menjelaskan perilaku BOP:

Teori pilihan rasional dalam birokrasi bukannya menjelaskan ataupun membantu. Imbasnya, pakar teori pilihan rasional birokrasi adalah golongan Barnard yang setengah matang. Dengan pendapat Chester Barnad, mereka memahami bahwa organisasi adalah sarana untuk memperkuat dan mempertahankan kerjasama antar individu yang berkepentingan yang memiliki keyakinan berbeda, motivasi berbeda, dan tujuan yang berlawanan. Dari situ, mereka mengetahui bahwa individu selalu menjadi faktor dasar dalam organisasi, bahwa “fungsi eksekutif” adalah membuat pekerja yang berkepentingan untuk bekerjasama dalam cara yang memicu, daripada merumitkan, pencapaian tujuan organisasi, dan bahwa uang dan kebaikan terukur lainnya seringkali menjadi dorongan potensial.

Tapi pakar teori pilihan rasional tidak memperhatikan setengah bagian dari Barnard. Mereka mengabaikan kepentingan dari apa yang disebut Barnard sebagai “faktor moral”. Dengan kata lain, mereka mengabaikan kejutan sentimen sosial dan mengurangi kedudukan keunggulan motivasi moral menjadi realita perilaku yang rendah dan terlantar.

Sebagai kesimpulannya, pakar teori pilihan rasional birokrasi meremehkan kecenderungan orang untuk mendefinisikan kepentingan dirinya menurut preferensi pimpinan yang dihormatinya, keberadaan rekan kerja yang dipedulikannya, dan ketahanan dan reputasi organisasi tempat dimana mereka bekerja. Bisa dikatakan bahwa dalam sebagian besar kondisi, sebagian besar birokrat, khususnya dalam pemerintah, mengikuti definisi sempit dari kepentingan pribadi. Tapi ini bukanlah cerita keseluruhan ataupun bagian dari cerita yang dilakukan pejabat publik setiap hari – seperti petugas koreksi, pemadam kebakaran, petugas polisi, pegawai kesehatan masyarakat, pekerja sosial, dan lainnya. Bahkan dalam lembaga pemerintah, ada pengorbanan diri yang lebih banyak, dan kepentingan sendiri yang lebih rendah, daripada yang dikatakan teori pilihan rasional. Untuk BOP dan birokrasi pemerintah lainnya, maka orang Amerika perlu dan seharusnya bangga dan berterimakasih terhadapnya.

***4. Teori Peran***

Pakar psikologi sosial cenderung mendefinisikan semua organisasi manusia sebagai sistem peran. Dalam melihat tindakan organisasi, kita bisa melihat bahwa apa yang diorganisasikan sebenarnya adalah tindakan individu dalam posisi atau kantor tertentu. Dalam teori peran, setiap kantor atau posisi dianggap relasional; tepatnya, setiap kantor didefinisikan menurut hubungannya dengan kantor lain dan dengan organisasi secara keseluruhan, dan seringkali dengan tujuan organisasi. Orang dalam peran tersebut menunjukkan fitur perilaku yang ada, seperti perilaku superintendent sekolah, sipir penjara, atau pekerja data entry. Pakar teori peran mengamati dan mengukur pola perilaku orang dalam peran umum; mereka mempelajari hubungan antara orang dalam peran tertentu, baik di dalam dan di luar organisasi. Setiap penghuni kantor mengerjakan sebuah peran, atau sebuah hubungan kontekstual dengan lainnya yang menjalankan harapan peran dari penanggungjawab kantor. Studi terkenal dalam teori peran adalah dalam sektor publik, khususnya studi superintendent sekolah (Gross, Mason, dan McEachern, 1958). Orang dan kelompok dalam peran superintendent meliputi peran internal lain seperti pengajar, kepala sekolah, dan anggota dewan sekolah, ataupun peran eksternal signifikan seperti orang tua, organisasi pengajar-orang tua, kelompok dan pimpinan bisnis, kelompok sosial dan fraternal, kantor pendidikan negara bagian, dan sebagainya. Superintendent sekolah bertindak berdasarkan harapan peran; dalam kondisi terbaik, harapan peran superintendent adalah akurat dan sebanding sehingga mereka mengetahui apa yang diharapkan orang lain dan menghasilkan kesesuaian dengan harapan peran orang lain. Sayangnya, ini jarang terjadi, dan superintendent terjebak, atau menilai dirinya terjebak, dalam persaingan harapan peran, seperti yang digambarkan dalam teori peran sebagai disonansi kognitif.

Pakar teori peran menunjukkan bahwa pemain peran, seperti superintendent sekolah, cenderung salah menilai harapan peran orang lain. Biasanya, salah pengertian ini melebih-lebihkan kekuatan, durasi, dan spesifisitas posisi pihak lain dan menyebabkan kewaspadaan manajerial yang eksesif dan inersia organisasi.

Tentu saja, konflik peran yang sebenarnya bisa terjadi. Ketika superintendent sekolah merasakan konflik peran yang tidak terpencahkan selama pembayaran, promosi, gaji, dan anggaran, mereka cenderung memiliki kepuasan kerja yang rendah dan akan merubah pekerjaan. Salahsatu kunci untuk sukses adalah kemampuan beberapa superintendent sekolah untuk tidak melebih-lebihkan harapan pihak lain dan menemukan kompromi guna mengurangi konflik.

Level manajemen yang tinggi cenderung dikaitkan dengan peran beragam, dan kadangkala kelebihan peran. Manajer, meski begitu, cenderung merasa kepuasan kerjanya meningkat ketika perannya bertambah. Semakin banyak peran dari manajer, semakin besar kecenderungan untuk mencari solusi umum, solusi terprogram, atau jawaban satu-ukuran-untuk-semua. Semakin besar jumlah aturan, semakin besar kecenderungan untuk menggunakan otoritas dan sangsi dan untuk mencari satu efisiensi umum – seringkali berupa efisiensi jangka pendek.

Henry Mintzberg menggunakan konsep peran untuk mengenali tiga peran manajerial primer, yang menjadi sebuah kategori yang banyak digunakan dalam teori manajemen untuk bisnis tapi diterapkan pada manajemen dalam administrasi publik. Manajer dalam peran interpersonalnya bertindak sebagai figur penting yang mengerjakan tugas simbolik, sebagai pimpinan yang membuat hubungan dengan bawahannya, atau sebagai penghubung yang menitikberatkan kontrak pada wilayah organisasi. Dalam peran informasinya, manajer bertindak sebagai monitor yang mencari informasi yang berguna, sebagai diseminator yang mengirimkan informasi secara internal atau sebagai pembicara yang memberikan informasi keluar organisasi. Dalam peran manajerialnya, manajer adalah pengusaha yang mengajukan dan mendorong inovasi, sebagai penghancur hambatan, sebagai alokator resource, atau sebagai negosiator. Berdasarkan karakteristik personal dan kebutuhan organisasi pada titik waktu tertentu, manajer memperhatikan kombinasi karakteristik peran (Mintzberg, 1992).

Ada tiga deskripsi administrasi publik tentang beberapa kombinasi peran tersebut: Mark H. Moore (1995) dengan *Creating Public Value: Strategic Management in Government*; John M. Bryson dan Barbara Crosby (1992) dengan *Leadership for the Common Good: Tackling Public Problems in a Shared-Power World*; dan Barry Bozeman dan Jeffrey D. Straussman (1991) dengan *Public Management Strategies: Guidelines for Managerial Effectiveness*. Masing-masing menghasilkan beberapa teori sektor publik yang seperti yang dikembangkan Mintzberg untuk bisnisnya.

**5. Teori Komunikasi**

Banyak dari apa yang dipahami sebagai manajemen publik tergantung pada keefektifan komunikasi. Teori komunikasi adalah miksasi (campuran) dari sibernetika (cybernetics), linguistik, dan psikologi sosial. Bahasa teori komunikasi itu menyerupai bahasa teori sistem: masukan (input), throughput (sejumlah bahan atau barang-barang yang melewati sistem atau proses), keluaran (output), putaran umpan balik (feedback loops), entropi, homeostasis[[1]](#footnote-2). Meskipun komunikasi selalu bersifat individu atau tunggal, teoritisi komunikasi cenderung menganggapnya sebagai kelompok kerja atau organisasi sebagai unit analisis mereka, dan dengan berbuat demikian, mereka anthropomorphize (antropomorphisme atribusi karakteristik manusia atau perilaku dewa, binatang, atau benda) organisasi. Pemikiran antropomorfik mendukung dan mengembangkan taksiran organisasi, memori organisasi, kesadaran organisasi, budaya organisasi, kemauan organisasi, dan, terutama, pembelajaran organisasi-semua tentang organisasi didasarkan pada komunikasi. Logika ini sangat membantu dalam membangun teori manajemen komunikasi, sekarang sebagai kerangka pengetahuan yang luas (Garnett 1992).

Teori komunikasi yang ditemukan dalam administrasi publik mengemukakan bahwa sebagian besar komunikasi ke bawah, atau komunikasi dengan bawahan, menekankan arahan tugas, kebijakan dan prosedur organisasi. Komunikasi misi lembaga dan kinerja sering diabaikan, hasilnya menjadi moral rendah, keasyikan dengan tugas-tugas rutin, dan ketidakpedulian terhadap kinerja lembaga (Garnett 1992). Manajer publik melebih-lebihkan kekuatan komunikasi melalui memorandum, e-mail, telepon, dan hal lain seperti saluran, dan mereka meremehkan kekuatan komunikasi langsung melalui atau dengan tindakan manajerial. Penggunaan model internal efektivitas atau contoh keberhasilan organisasi adalah sarana yang efektif untuk pembelajaran organisasi. Komunikasi yang efektif terjadi ketika para manajer menetapkan standar kerja melalui cara-cara kolektif dan memberikan umpan balik pada kinerja yang diukur berdasarkan standar yang disepakati. Menjaga saluran yang jelas untuk komunikasi ke atas adalah pokok dalam teori komunikasi, seperti arti tentang keberlebihan, beberapa saluran, dan komunikasi tumpang tindih bawah-atas, dan lateral (Garnett 1992).

Komunikasi yang efektif dengan lembaga-lembaga lain dan dengan agen publik adalah fitur abadi teori komunikasi manajerial. Komunikasi antara organisasi adalah yang paling sering dikaitkan dengan perspektif pelatihan profesional bersama dan dengan pelatihan reguler. Di daerah metropolitan, direktur pekerjaan umum kota, kepala polisi, kepala pemadam kebakaran, dan administrator kota sering berkomunikasi baik secara formal maupun informal dengan rekan-rekan mereka; memang, jaringan komunikasi lateral sering kuat dan abadi. Kadang-kadang dikatakan bahwa direktur pekerjaan umum kota akan menghabiskan lebih banyak waktu berkomunikasi dengan direktur pekerjaan umum kota lainnya di daerah metropolitan dibandingkan dengan kepala dinas lain dalam lingkup internal pemerintah kota sendiri (Frederickson 1997a). Komunikasi lateral dan koordinasi dalam organisasi yang kompleks adalah dibantu dengan menetapkan orang-orang kunci yang disebut ‘tanggung-jawab andalan’ (lynchpin responsibilities) (Likert 1961, 1967).

Komunikasi dengan publik eksternal biasanya melibatkan publik segmentasi dan prosedur yang dirancang khusus untuk komunikasi masing-masing posisi dinas (badan atau lembaga), kinerja, pelayanan, dan sebagainya. Badan atau lembaga komunikasi dengan kelompok kepentingan akan berbeda dari komunikasi dengan badan legislatif atau komite, atau individu masing-masing anggota, misalnya. Lembaga komunikasi yang efektif dengan publik memiliki banyak hal untuk dilakukan dengan menerima sebagai sinyal pengiriman, sebagian besar lembaga yang jauh lebih baik di kedua daripada yang pertama. Pesan yang masuk sering sangat disaring, manajer lembaga yang menerima potongan-potongan informasi tetapi sering tidak memahami substansi penuh atau makna dari sinyal yang dikirim oleh publik. Mendengarkan selektif adalah masalah terus-menerus dalam organisasi publik (Garnett 1992).

**C. RANGKUMAN**

Pada konteks asal-usulnya dan selama lima puluh tahun pertama dari lapangan, manajemen merupakan inti dari administrasi publik. Karena manajemen adalah berkaitan tentang apa yang dilakukan oleh kebanyakan profesional administrasi publik. Teori manajemen secara fundamental meninformasikan praktik-praktik administrasi publik. Tetapi pada sekitar abad pertengahan, sarjana administrasi publik Amerika kehilangan minat dalam teori manajemen dan beralih ke teori pilihan rasional dan pengambilan keputusan, yang secara lebih awal mulai melonggarkan banyak hubungan dekat antara teori dan praktek. Selama periode ini, bidang administrasi bisnis, serta ilmuwan sosial dalam apa yang disebut dengan “teori jalan tengah” (teori grup, teori peran, teori komunikasi), sedang sibuk mengembangkan teori manajemen. Kemudian, mulai pada pertengahan tahun 1980-an, studi tentang manajemen di sektor publik mulai muncul kembali, meskipun dalam kemasan teoritis dan berbicara dengan bahasa yang baru.

Salah satu bentuk teori ini, teori agen utama (principal-agent), yang telah menarik minat para sarjana yang ingin membangun pengetahuan mengenai perilaku organisasi dan manajerial di sektor publik. Teori agen utama (principal-agent) telah memberikan kontribusi penting bagi pemahaman kita tentang kontrol politik birokrasi, subjek Bab 2; umumnya menunjukkan bahwa pejabat politik melakukan kontrol terhadap agen-agen administratif ; dan telah menambahkan pengetahuan kita tentang beberapa nuansa kontrol politik dan responsif administrasi. Tetapi teori principal-agent ini tampaknya kurang berguna sebagai dasar bagi teori manajemen di sektor publik.

Bentuk kontemporer kedua teori manajemen dalam administrasi publik adalah apa yang disebut New Public Management, atau manajerialisme baru. Seperti reformasi sebelumnya, sebagian diimpor dari manajemen bisnis. Beberapa teori manajemen bisnis dari tahun 1960-an dan tahun 1970-an menjajah administrasi publik, seperti konsep manajemen berdasarkan tujuan (management by objective) dan konsep manajemen kualitas total (Total Quality Management). Dan karya teori kisaran tengah (middle-range) telah diadopsi secara luas dalam kemunculan kembali teori-teori manajemen dalam administrasi publik. Dan seperti reformasi sebelumnya, NPM sering menjadi karya para konsultan, wartawan, dan politisi ketimbang merupakan karya ilmuan/akademisi. Alasan utama untuk ini adalah metodologis dan teoritis.

Di antara ilmuan, penekanannya adalah pada pembangunan teori dan kerangka pengetahuan (ilmu). Hal ini memerlukan identifikasi variabel secara formal, beberapa presisi dalam pengukuran mereka, artikulasi formal mengenai hubungan antara variabel, uji coba lapangan dari hubungan tersebut, dan replikasi temuan. Sedikit sekali karya yang berhubungan dengan New Public Management akan memuaskan norma, kriteria dan standar (kanon) ilmu sosial.

Banyak teoritisi manajemen di program studi baru kebijakan publik adalah merupakan pengecualian penting di antara para ilmuan. Salah satu argumen mereka adalah bahwa pengetahuan mereka harus memberikan kontribusi langsung kepada pemecahan masalah publik dan memastikan manajemen pemerintahan yang lebih baik, dan bahwa pengetahuan ini tidak boleh ditekan oleh dead hand of social science (tulisan tangan ilmu sosial yang membosankan). Karya mereka cenderung terdiri dari pengamatan berbasis studi kasus, logika induktif, dan semacam presentasi mengenai saran untuk perbaikan baik bagi kebijakan ataupun bagi manajemen yang lebih baik. Hal ini mungkin sering dijuluki dengan "manajemen yang baik, tapi itu bukan ilmu yang sangat baik". Dengan kata lain, “konsep modern mengenai karya manajemen publik dalam bidang praktek, tapi bukan karya dalam bidang teori.

Ada sedikit keraguan bahwa NPM telah menghubungkan kembali teori dengan praktek. Pada semua tingkatan pemerintahan, manajer publik adalah ***reinventing government (menemukan kembali pemerintah), reengineering government*** (rekayasa ulang pemerintah) yang berusaha untuk menjadi wirausaha, berusaha untuk lebih melayani pelanggan mereka, berusaha untuk menjadi lebih inovatif, mencoba untuk mengambil risiko, dan mencoba untuk menambah nilai. Meskipun hal ini mungkin bukanlah ilmu yang baik, setidaknya dalam konsepsi positivis ilmu sosial, New Public Management adalah berpengaruh. Ini telah menggantikan prinsip lama administrasi publik dengan satu seperangkat prinsip atau doktrin baru. Ini adalah doktrin kontrak karya, desentralisasi, pemberian diskresi yang lebih besar bagi manajer, meningkatkan pilihan warga negara atau pelanggan, deregulasi, pengorganisasian sehingga ada persaingan, dan menentukan efektivitas sesuai dengan hasil pengukuran. Dalam menerapkan doktrin-doktrin ini, manajer publik harus menjadi pemimpin dan pengusaha dan harus melaksanakan governance (tata kelola pemerintahan). Tetapi pemimpin/ pengusaha ini masih saja sebagai birokrat. Karena itu tentu sebuah ironi, meskipun New Public Management akan membuang birokrasi, sebenarnya upaya menggantikan birokrasi yang buruk dengan birokrasi yang baik adalah memanggil sesuatu keburukan birokrasi kedua lainnya!

Hood dan Jackson, serta Majone, menunjukkan bahwa teori New Public Management paling dipahami bukan sebagai ilmu sosial positivis tetapi sebagai logika retorika. Logika ini memandang organisasi, lembaga, atau biro pemerintah sebagai "paradigma kognitif" tentang makna bersama dan kesepakatan—melalui pemahaman. Organisasi dipindahkan atau diubah oleh penyesuaian dalam makna dan pemahaman, biasanya disebabkan oleh perubahan pola retorika. Dalam teori manajemen, secara kontemporer doktrin New Public Management adalah "argumen menang" tentang bagaimana mengelola instansi pemerintah. Argumen menang ini lebih berkaitan dengan kebijaksanaan yang diterima, dengan pergeseran metafora, dan dengan presentasi dan kemasan daripada dengan hal-hal obyektif, yaitu bukti ilmiah yang diverifikasi.

Akhirnya, teori manajemen kontemporer dalam administrasi publik, tiga konsep atau metafora yang sangat penting dan mendominasi, yaitu kepemimpinan, kontrak karya, dan governance (tata kelola kepemerintahan). Penekanan modern adalah melalui pemimpin yang kuat, heroik, dan gagah ketimbang teknokrat kompeten dan netral. Tapi kepemimpinan administrasi yang tegas dalam dunia politik selalu digambarkan bahaya, baik dengan logika demokrasi pemerintahan itu sendiri maupun dengan efektivitas birokrasi jangka panjang. Penekanan modern pada kontrak bukan pada layanan pemerintah langsung. Tapi kontrak sering salah dan buruk dalam pengelolaannya, dan pertanyaan serius tentang akuntabilitas selalu bertahan. ***Governance*** adalah teori modern manajemen jaringan dan memiliki bukti empiris yang cukup.

Teori manajemen yang merupakan bagian dari dimulainya administrasi publik membuat kontribusi penting untuk meningkatkan efektivitas dan kejujuran dari pemerintah di Amerika Serikat. Hanya waktu yang akan memberitahu jika teori manajemen kontemporer akan memiliki keabadian dan efek mendalam.

**D. SOAL-SOAL LATIHAN**

1. Berikan penjelasan pengertian tentang konsep publik yang anda ketahui! Berikan pula satu contoh dari masing-masing pengertian yang anda kemukakan tersebut!
2. Dalam konteks teori administrasi publik, apakah teori manajemen publik itu? Sebut dan jelaskan pula apa yang mendasarinya (asumsi dasarnya)!
3. Berkaitan dengan cara pandang terhadap karyawan, ada dua asumsi yang dikemukakan oleh teori manajemen klasik. Sebut dan jelaskan!
4. Andai manajer A menggunakan asumsi X terhadap karyawannya, kemungkinan tindakan apa yang akan dilakukan oleh manajer tersebut untuk mengontrol para karyawannya? Sebut dan jelaskan!
5. Jika manajer B menggunakan asumsi Y terhadap karyawannya, kemungkinan tindakan apa yang akan dilakukan oleh manajer tersebut untuk mengontrol para karyawannya? Sebut dan jelaskan!
6. Berikan penjelasan tentang asumsi yang dikemukakan oleh teori kelompok!
7. Berikan penjelasan tentang asumsi yang dikemukakan oleh teori peran!

**E. PUSTAKA RUJUKAN**

Cooper. 1998. Public Administration for The Twenty First Century. New York: Sage Publication.

Frederickson, H. George. 2012. The Public Administration Theory Primer. Philadelphia (USA): Westview Press.

**F. GLOSSARI**

|  |  |
| --- | --- |
| Kata atau kalimat | Arti atau penjelasan |
| Cybernetics | Ilmu komunikasi dan sistem kontrol otomatis di kedua mesin dan makhluk hidup |
| Entropi | kurangnya perintah atau prediktabilitas; penurunan bertahap dalam gangguan. sinonim: kerusakan, degenerasi, runtuh, penurunan, degradasi, dekomposisi, mogok, kolaps, gangguan, kekacauan. Dalam teori informasi, adalah ukuran logaritmik dari tingkat transfer informasi dalam pesan tertentu atau bahasa. |
| Homeostasis | Kecenderungan ke arah keseimbangan relatif stabil antara unsur-unsur yang saling bergantung, terutama karena dikelola oleh proses fisiologis |
| Reengineering government | Rekayasa ulang pemerintah sebagai padanan kata (sinonim) dari reinventing governmen |
| Reinventing government | Arti secara harfiah adalah menemukan kembali pemerintah; adalah perubahan (sesuatu) begitu banyak sehingga tampaknya sama sekali baru. Dalam sektor publik, hal ini berkenaan dengan konsep perubahan secara total mengenai fitur, struktur, kultur, teknologi dll (system) terkait penyelenggaraan pemerintahan. |

.

1. homeostasis adalah kecenderungan ke arah keseimbangan relatif stabil antara unsur-unsur yang saling bergantung, terutama karena dikelola oleh proses fisiologis. [↑](#footnote-ref-2)