



TENTANG ILMU ADMINISTRASI PUBLIK DAN REPOSISINYA (PUBLIK)

DR NOVITA TRESIANA

Secara terminologi apa yang disebut “ADMINISTRASI” adalah **mengurus, mengatur, mengelola.**

Mengurus dan mengelola => mengatur.

TEORI SUBSTANSIAL TTG ADMINISTRASI

Dalam dunia filsafat teori selalu diawali oleh sejumlah pertanyaan guna mengungkapkan substansi sesuatu konsep.

Administrasi menurut teori substansi adalah **keteraturan**

Maka, pertanyaan filosofis yang bisa muncul secara berturut-turut diuraikan sebagai berikut: (Bintoro, 1992)

KETERATURAN: mengarah pada kondisi yang diharapkan dalam kegiatan administrasi, baik dalam susunan maupun dalam perkembangannya.

PENGATURAN: mengarah pada pemahaman tentang administrasi, tidak saja dari sisi manajemen, juga diarahkan kdp keperluan melakukan pengaturan dalam lokus “Pemerintahan dan Pemerintahan”

- a. Keteraturan dalam administrasi
- b. Keteraturan dalam organisasi dan manajemen
- c. Keteraturan dalam *human relations*
- d. Keteraturan dalam keetikaan kepemimpinan
- e. Keteraturan dalam pengambilan keputusan

DEFINISI ADMINISTRASI

William H. Newman:

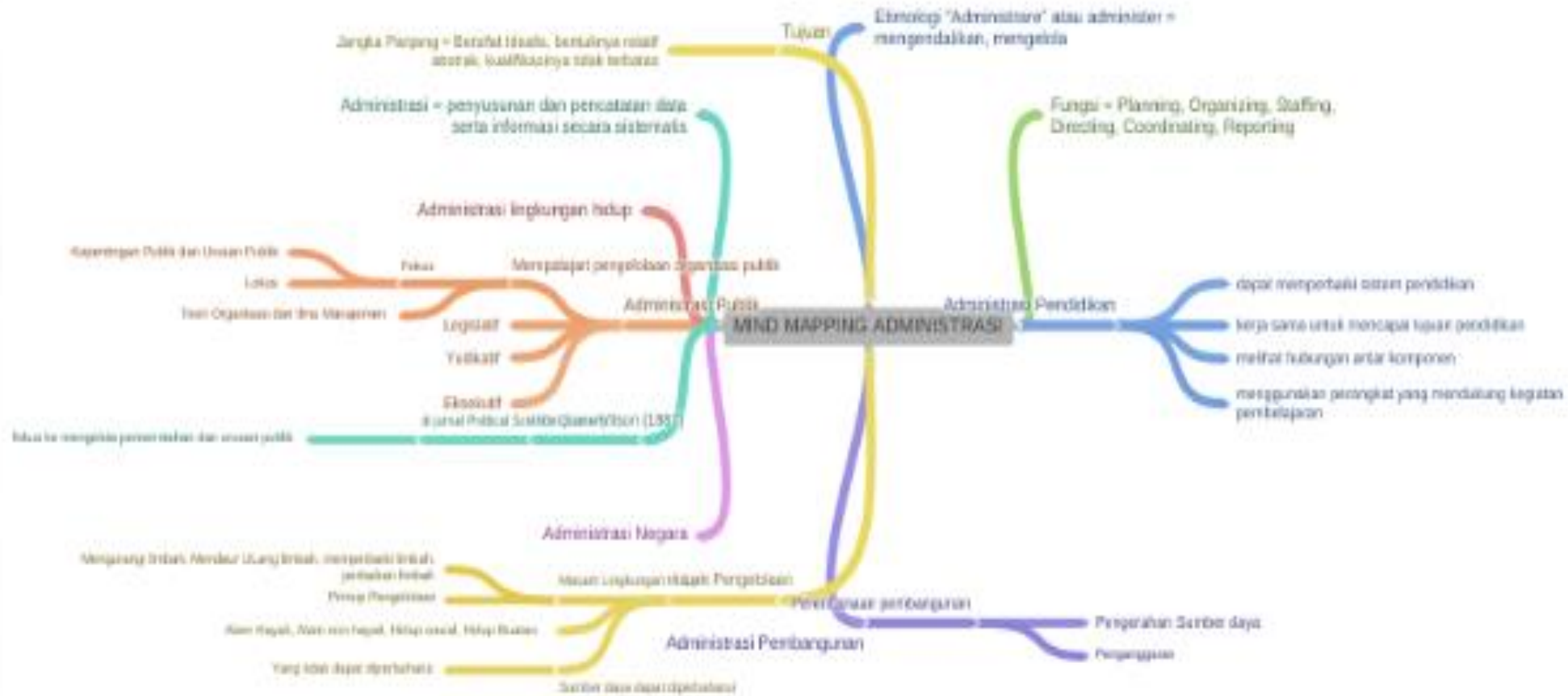
- *Administration is guidance, leadership and control of the effort of a group of individuals toward some common goals.* (Administrasi adalah pemberian pedoman, kepemimpinan dan pengendalian kegiatan sekelompok orang untuk mencapai tujuan bersama.)

Dwight Waldo:

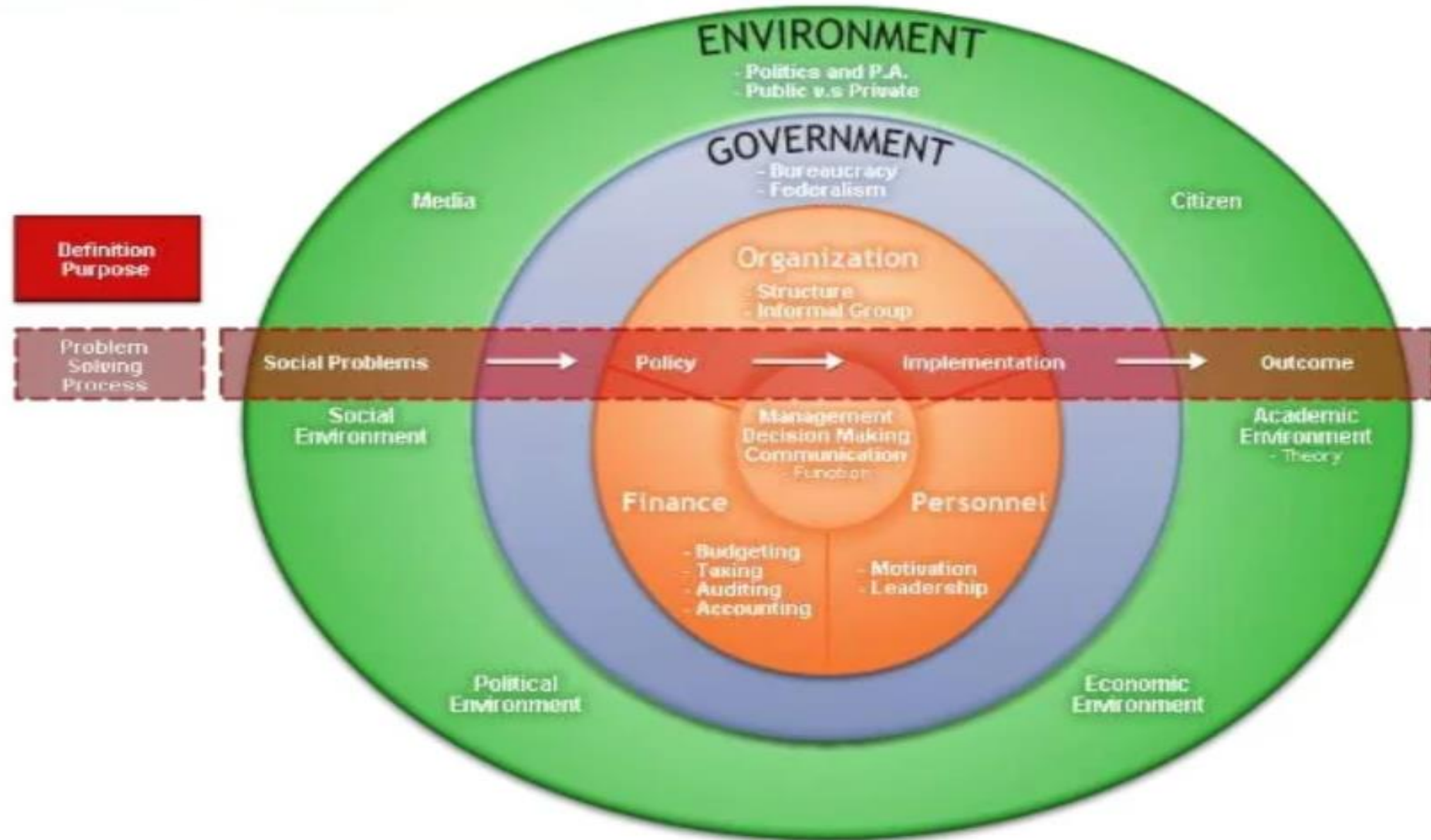
- Administrasi adalah bentuk daya upaya manusia yang kooperatif yang mempunyai tingkat rasionalitas tinggi.

Ilmu Administrasi dapat dibedakan dalam 2 golongan:

- 1) **Administrasi Negara (Public Administration)** yaitu kegiatan-kegiatan/ proses atau usaha di bidang kenegaraan. Public Administration menurut I.M. Pfiffner and Robert V. Presthus dalam bukunya "Public Administration" ialah "Public Administration is a process concerned with carrying out public policies", jadi administrasi negara adalah suatu proses yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijaksanaan Negara.
- 2) **Administrasi Swasta/Niaga (Private/Business Administration)**, yaitu kegiatan-kegiatan/proses/usaha yang dilakukan di bidang swasta/niaga. Dalam bidang "Administrasi Niaga" (Business Administration) dapat diartikan sebagai berikut : "Administrasi Niaga ialah kegiatan-kegiatan dari organisasi-organisasi niaga dalam usahanya mencapai tujuan, yaitu mencari keuntungan (profit making)".



The Framework for Public Administration



PENGERTIAN ADMINISTRASI PUBLIK

Administrasi Publik (Inggris: *Public Administration*) adalah suatu bahasan ilmu sosial yang mempelajari tiga elemen penting kehidupan bernegara yang meliputi **lembaga legislatif, yudikatif, dan eksekutif serta hal-hal yang berkaitan dengan publik yang meliputi kebijakan publik, tujuan negara, dan etika yang mengatur penyelenggara negara**

Leonard D. White (1955: 1) dalam bukunya *Introduction to the Study of Public Administration*. New York. Collier and MacMillan, mengatakan “Public Administration consist of all those operations having for their purpose the fulfillment or enforcement of public policy” (**Administrasi publik terdiri dari semua kegiatan-kegiatan guna mencapai suatu tujuan atau untuk melaksanakan kebijakan publik**).

- ▶ Marshall E. Dimock, G. O. Dimock and L.W. Keonig, dalam bukunya *Public Administration* (New York. Holt, Rinehart and Winston. 1958. p. 12) menyebutkan *public administration examines every aspect of government's efforts to discharge the laws and to give effect to public policy* (**administrasi publik mengamati setiap aspek usaha-usaha pemerintah untuk melaksanakan hukum-hukum dan memberikan pengaruh terhadap kebijakan publik**).
- ▶ Dengan penjelasan ini semakin nampak jelas keterkaitan dan hubungan antara kebijakan publik dengan administrasi publik.



LOKUS DAN FOKUS ADMINISTRASI PUBLIK?

LOKUS ILMU ADMINISTRASI PUBLIK

lokus adalah tempat yang menggambarkan di mana ilmu tersebut berada. Dalam hal ini lokus dari ilmu administrasi publik adalah: *kepentingan publik (public interest) dan urusan publik (public affair)*

KONSEP KEPENTINGAN PUBLIK

Kepentingan yang dirumuskan oleh para pembuat kebijakan

Nilai-nilai yang disepakati bersama oleh masyarakat

Harus ada mekanisme khusus untuk mengontrol agar tidak terjadi manipulasi kepentingan non publik yang diatas namakan sebagai kepentingan publik

FOKUS ILMU ADMINISTRASI PUBLIK

Fokus adalah apa yang menjadi pembahasan penting dalam mempelajari ilmu administrasi publik. yang menjadi fokus dari ilmu administrasi publik adalah teori organisasi dan ilmu manajemen, kebijakan publik, manajemen publik, etika dan lingkungan, governance dan perkembangan.

DIMENSI PENTING ADMINISTRASI NEGARA

....PENGERTIAN DASAR ADM PUBLIK

Empat konteks Adm Publik (David H Rosenbloom dlm Shafritz & Russell, 1997):

- AP dlm konteks politik**
- AP dlm konteks hukum (legal)**
- AP dlm konteks manajerial**
- AP dlm konteks pekerjaan**

(1) AP DLM KONTEKS POLITIK

AP mrp apapun yang dilakukan pemerintah

AP bisa langsung maupun tidak langsung

- Langsung: pelayanan publik**
- Tdk langsung: menyewa pihak swasta utk menyediakan layanan kepada masyarakat**

AP mrp sebuah fase dalam siklus pembuatan kebijakan

AP mrp pelaksanaan kepentingan publik

AP adl pelaksanaan secara kolektif apa yang tidak dapat dilakukan secara individu

(2) AP DLM KONTEKS HUKUM

AP adl pelaksanaan hukum publik (*law in action*) mis. UU Pemda, UU Hak Cipta

AP adl peraturan (apa yang boleh dilakukan warga dan yang tidak boleh)

AP adl penganugrahan dari Raja (pemberian penghargaan dari pemerintah)

AP adl pelindung HAM

(4) AP DLM KONTEKS PEKERJAAN

AP mrp kategori pekerjaan

AP adl sebuah kontes essay

(memo/rekomendasi pimpinan senat menentukan karier)

AP adl kegiatan yg idealis (pelayan dan pelindung masy.)

AP adl bidang akademik (pendidikan)

Bidang studi yang multidisiplin krn mengadopsi ilmu politik, sosiologi, bisnis psikologi, hukum, antropologi dll.

(3) AP DLM KONTEKS MANAJERIAL

AP adl fungsi pemerintahan eksekutif

AP adl kekhususan manajemen

AP adl *Mickey Mouse* (formalitas dan rutinitas yang berlebihan)

AP adl seni, bukan ilmu-atau sebaliknya

Ilmu→ satu bidang studi ilmiah

Seni→ fungsi praktisnya (*organising* dan *actuating*)

LIMA MODEL ADMINISTRASI PUBLIK

TEORI DAN TEORITISI	UNIT ANALISIS	CIRI-CIRI	NILAI YANG DIMAKSIMALKAN
MODEL BIROKRASI KALSIK: TAYLOR, WILSON, WEBER, GULLICK URWICK	ORGANISASI : KELOMPOK PRODUKSI, INSTANSI PEMERINTAH, BIRO, KELOMPOK KERJA	STRUKTUR, HIRARKI, PEGENDALIAN, OTORITAS, DIKOTOMI, KEBIJAKAN ADMINISTRASI, RATA PERINTAH, KESATUAN PERINTAH, RENTAS KENDALI, PENGANGKATAN ATAS KEMAMPUAN, SENTRALIASASI	EFISIENSI, EKONOMI, DAN EFEKTIVITAS
MODEL NEO BIROKRASI : SIMON, CYERT, MARCH, GORE	KEPUTUSAN	POSITIVIS LOGIS, PENELITIAN OPERASI, ANALISA SISTEM, ILMU MANAJEMEN, PRODUKTIVITAS	RASIONALITAS, EFISIENSI, EKONOMI
MODEL INSTITUSI : LINDBLOOM, J. THOMPSON, MOSHER, BLAU, RIGGS	KEPUTUSAN : KEPUTUSAN TAMBAHAN, PERILAKU ORGANISASI, PERILAKU INDIVIDU, PERBANDINGAN PERILAKU ORGANISASI, ORGANISASI DAN KEBUDAYAAN	EMPIRIS, POSITIVIS, BIROKRASI ADALAH CERMINAN KEBUDAYAAN, KOMPETISI, TEKNOLOGI, RASIONALITAS, INKREMENTALISME, KEKUASAAN, PERILAKU BIROKRASI	ILMU ANALISA NETRAL TENTANG PERILAKU ORGANISASI, INKREMENTALISME, PLURALISME KRITIK

TEORI DAN TEORITISI	UNIT ANALISIS	CIRI-CIRI	NILAI YANG DIMAKSIMALKAN
HUBUNGAN KEMANUSIAAN: MCGREGOR, ARGYRIS	INDIVIDU DAN KELOMPOK KERJA : HUB. PENGAWAS DAN PEKERJA, DAYA GUNA PENGAWAS/PEKERJA, PERUBAHAN PERILAKU	HUB. ANTAR PRIBADI DAN ANTAR KELOMPOK, KOMUNIKASI, MOTIVASI, PERUBAHAN, PEMBAGIAN OTORITAS, KONSENSUS	KEPUASAN KERJA, PERKEMBANGAN PRIBADI, HARGA DIRI INDIVIDU
MODEL PILIHAN PUBLIK : OSTROM, BUCHANAN, OLSON, OPPENHEIMER	HUB. ORANISASI/KLIEN DAN DISTRIBUSI BARANG-BARANG MASY. UMUM: DESENTRALISASI STRUKTUR, SEKTOR PUBLIK SEBAGAI PASAR, BESARNYA KELOMPOK KLIEN DAN DISTRIBUSI PELAYANAN PUBLIK	ANTI BIROKRASI, ORIENTSI PELAYANAN PUBLIK, DESENTRALISASI, HUKUM PASAR	PILIHAN ATAU KEHENDAK WARGA NEGARA, KESEMPATAN MEMPERGUNAKAN PELAYANAN YANG SAMA, PERSAINGAN

Sumber: Frederickson, 1987

PARADIGMA ADMINISTRASI PUBLIK?

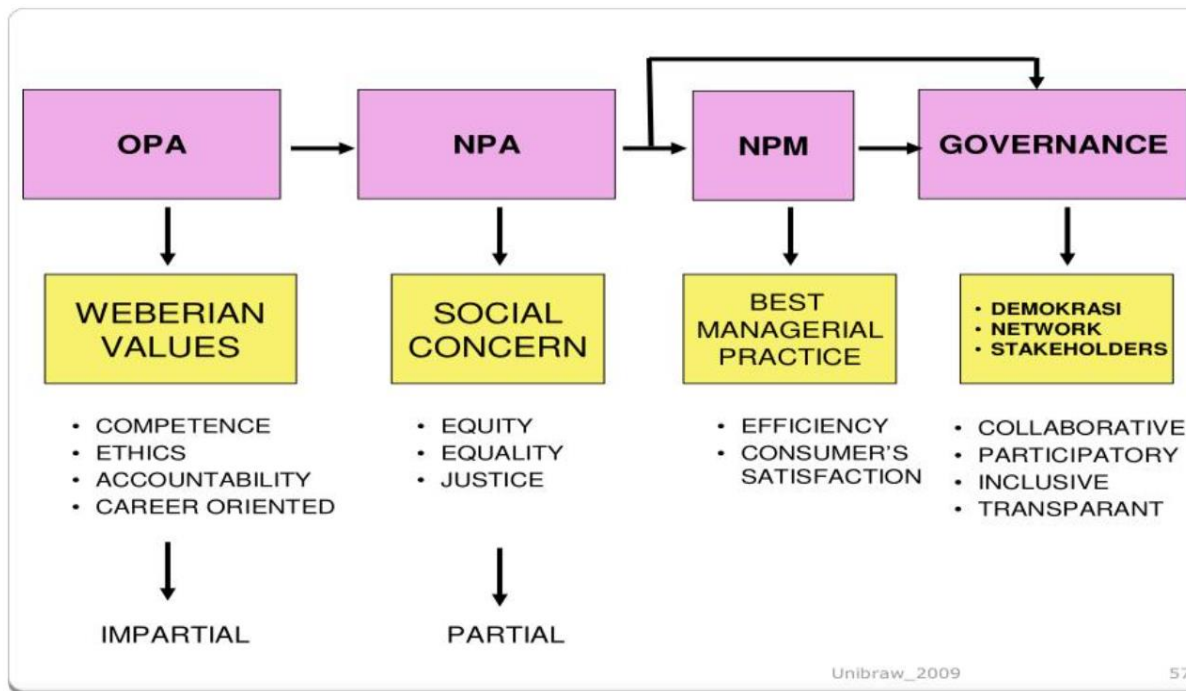
Perubahan Paradigma Pelayanan Publik (Denhardt & Denhardt, 2004)

	Old Public Administration	New Public Management	New Public Service
Peranan Pemerintah	Rowing : Mendisain dan melaksanakan pelayanan publik	Streering : sebagai katalis dan memanfaatkan mekanisme pasar	Serving , negotiating and brokering: berbagai kelompok kepentingan dan menciptakan nilai bersama
Mekanisme pencapaian tujuan kebijakan	Menjalankan program melalui instansi pemerintah yang ada	Mencapai tujuan kebijakan melalui mekanisme pasar dengan pelaku utama swasta dan masyarakat	Membangun koalisi antara pemerintah, swasta dan masyarakat
Diskresi admonistrasi	Terbatas	Luas	Terbatas dan ada pertanggung jawaban

Element	<i>Old Public Administration</i>	<i>New Public Management</i>	<i>New Public Service</i>
Dasar epistemologi	Teori politik	Teori ekonomi	Teori demokrasi, beragam pendekatan
Konsep <i>public interest</i>	Sesuatu yang diterjemahkan secara politis dan tercantum dalam aturan	Kepentingan publik mewakili agregasi kepentingan individu	Kepentingan publik merupakan hasil dialog nilai-nilai
Siapa yang dilayani	Klien dan konstituen (<i>Clients and Constituents</i>)	Pelanggan (<i>Customers</i>)	Warga Negara (<i>Citizens</i>)
Peran pemerintah	Mengayuh (mendesain dan melaksanakan kegiatan yang terpusat pada tujuan tunggal dan ditentukan secara politik)	Mengarahkan (bertindak sebagai katalis untuk mengembangkan kekuatan pasar)	Melayani (melakukan negosiasi dan menjadi perantara beragam kepentingan di masyarakat dan membentuk nilai bersama)
Rasionalitas dan model perilaku manusia	Rasionalitas sinoptis, manusia administratif	Rasionalitas teknis dan ekonomis, "economicman", pengambil keputusan yang <i>self interested</i>	Rasionalitas strategis atau formal, uji rasionalitas berganda (politis, ekonomis, dan organisasional)
Akuntabilitas	Menurut hierarki administratif	Kehendak pasar yang merupakan hasil keinginan <i>customers</i>	Banyak dimensi; akuntabilitas pada nilai, hukum, komunitas, norma politik, profesionalisme, kepentingan <i>citizen</i>
Diskresi administratif	Diskresi terbatas pada petugas administratif	Berjangkauan luas untuk mencapai sasaran <i>entrepreneurial</i>	Diskresi diperlukan tetapi bertanggung jawab dan bila terpaksa
Struktur organisasi	Organisasi birokratis, kewenangan <i>top-down</i>	Organisasi publik terdesentralisasi	Struktur kolaboratif antara kepemimpinan eksternal dan internal
Mekanisme pencapaian sasaran kebijakan	Melalui program yang diarahkan oleh agen pemerintah yang ada	Melalui pembentukan mekanisme dan struktur insentif	Membangun koalisi antara agensi publik, non-profit dan swasta
Dasar motivasi perangkat dan administrator	Gaji dan tunjangan, disertai perlindungan bagi pegawai negeri	Semangat wirausaha, keinginan ideologis untuk mengurangi ukuran pemerintah	Pelayanan kepada masyarakat, keinginan untuk memberikan kontribusi bagi masyarakat

Sumber : Denhardt dan Denhardt (2000)

PEGESERAN DAN PERKEMBANGAN PARADIGMA ADMINISTRASI PUBLIK



RUANG LINGKUP ADMINISTRASI PUBLIK

DIMENSI KEBIJAKAN

DIMENSI ORGANISASI

DIMENSI MANAJEMEN

DIMENSI MORAL DAN ETIKA

DIMENSI LINGKUNGAN

DIMENSI AKUNTABILITAS KINERJA



DIMENSI KEBIJAKAN

- Dimensi kebijakan berkenaan dengan keputusan tentang apa yang harus dikerjakan.
- Karena kebijakan ini adalah kebijakan publik, maka yang ditekankan di sini adalah masalah, kebutuhan dan aspirasi publik yaitu aspirasi masyarakat yang seharusnya dilayani
- Sangat berperan dalam menekan bentuk-bentuk atau kesalahan atau error.

Prinsip-prinsip Kebijakan Publik

**Tahap-tahap
Kebijakan**

**Analisis
Kebijakan**

**Implementasi
Kebijakan**

**Monitoring dan
Evaluasi**

DIMENSI KINERJA

- Istilah “kinerja” merupakan terjemahan dari *performance* yang sering diartikan oleh para cendekiawan sebagai “penampilan”, “unjuk kerja”, atau “prestasi”.
- Dalam administrasi publik, kinerja mulai dituntut untuk diukur sejak Woodrow Willson menekankan efisiensi dalam desain sistem administrasi, dan sejak F.W Taylor mendorong pegawai bekerja efisien.
- Secara umum, parameter atau kriteria yang digunakan dalam menilai kinerja meliputi (1) kualitas, (2) kuantitas, (3) ketepatan waktu, (4) penghematan biaya, (5) kemandirian atau otonomi dalam bekerjadan (6) kerjasama (lihat Bernadin & Russel, 1993).

DIMENSI ORGANISASI

- Dimensi organisasi berkenaan dengan siapa atau kelompok mana yang harus mengimplementasikan atau mengerjakan apa yang telah diputuskan.

DESIGN DAN STRUKTUR ORGANISASI

- Design organisasi adalah suatu proses yang berkenaan dengan bagaimana aktivitas-aktivitas organisasi distrukturkan atau dituangkan dalam suatu bentuk struktur, dengan tujuan membantu manajer untuk dapat mencapai tujuan secara efisien dan efektif (Chung dan Meggison, 1981: 422).
- Design yang berbentuk “proyek” sangat bersifat fleksibel dan tidak permanen.
- Sedangkan dalam struktur yang bersifat matriks, individu akan diberi otoritas dan tanggung jawab proyek, tetapi tetap dalam divisinya
- Design organisasi dengan sistem konfigurasi yaitu bagaimana melakukan penggolongan yang kompleks dari elemen-elemen organisasi yang secara internal dapat bersifat kohesif dimana satu elemen mendukung elemen yang lain.

DIMENSI ETIKA

- Dimensi etika dianalogikan dengan sistem sensor didalam administrasi publik. Dimensi ini dapat berpengaruh pada dimensi-dimensi lain, dan sangat mempengaruhi tercapai tidaknya tujuan administrasi publik pada umumnya, dan tujuan organisasi publik pada khususnya. Karena itu dimensi ini dianggap sebagai dimensi strategis dalam administrasi publik.
- Dalam dunia administrasi publik atau pelayanan publik, etika diartikan sebagai filsafat dan profesional standards” (kode etik), atau right rules of conduct” (aturan berperilaku yang benar) yang seharusnya dipatuhi oleh pemberi pelayanan publik atau administrator publik (lihat Denhardt, 1988).

DIMENSI LINGKUNGAN

Lingkungan diartikan sebagai semua faktor yang berada diluar organisasi, atau semua yang di luar batas organisasi.

Lingkungan ini mencakup lingkungan umum yg mempengaruhi organisasi sscr tidak langsung (ekonomi, politik, dll).

Lingkungan khusus yang memiliki pengaruh yang terasa secara langsung (pelanggan, pemasok, dll) (lihat Robbins, 1991: 206) .

Government & Governance

Perbandingan	Government 	Governance
Pengertian	Berarti badan/ lembaga/fungsi yang dijalankan oleh suatu organ tertinggi dalam suatu negara	Dapat berarti cara, penggunaan atau pelaksanaan
Sifat hubungan	Hierarkhis, dalam arti yang memerintah berada di atas, sedang WN yang diperintah ada di bawah	Herarkhis, dalam arti ada kesetaraan kedudukan dan hanya berbeda dalam fungsi
Komponen yang terlibat	Sebagai subyek hanya ada satu institusi yaitu pemerintahan	Ada tiga komponen yang terlibat : state, privat dan society
Pemegang peran dominan	Sektor pemerintah	Semua memegang peran sesuai dengan fungsinya masing-masing
Efek yang diharapkan	Kepatuhan warganegara	Partisipasi warganegara
Hasil akhir yang diharapkan	Pencapaian tujuan negara melalui kepatuhan warganegara	Pencapaian tujuan negara dan tujuan masyarakat melalui partisipasi sebagai WN maupun sebagai masyarakat

Governance dapat dipandang sebagai : (John Pierre dan B. Guy Peters, 2000).



- Sebagai suatu sistem hirarki dalam struktur organisasi, *governance* dimaknai sebagai perubahan hirarki yang fleksibel dari pucuk pimpinan atas ke bawah.
- Sebagai suatu sistem *networking* menunjuk pada suatu titik dimana pelibatan semua elemen masyarakat sangat dikedepankan dan munculnya jejaring kebijakan.
- Sebagai sistem pasar, *governance* lebih menekankan terjadinya mekanisme kerjasama antar *stakeholders* dalam memecahkan masalah bersama tanpa ada pihak yang dirugikan dan peran pemerintah tidak mendominasi.

5 Proposisi penting dalam mewujudkan Governance (Stoker, 1998) :



1. Menunjuk pada seperangkat institusi dan aktor yang berasal dari dalam maupun diluar birokrasi pemerintah
2. Governance mengakui batas dan tanggungjawab yang kabur dalam menangani masalah sosial ekonomi
3. Governance mengenal adanya saling ketergantungan di antara institusi² yang terlibat dalam tindakan bersama

Lanjutan :

4. Governance berkenaan dengan jaringan kerja berbagai aktor yang mandiri dan otonom
5. Governance memahami kapasitas untuk menyelesaikan semua masalah yang tidak sepenuhnya tergantung kewenangannya, tetapi governance percaya pemerintah mampu menggunakan cara2 dan tehnik2 baru untuk mengarahkan dan membimbing

Government dan Governance



Government (Stoker, 1998) menunjuk pada :

1. Institusi negara yang resmi
2. Monopoli kekuasaan pemaksa yang sah
3. Kemampuannya untuk membuat keputusan dan kapasitas menegakkan pemberlakuaanya
4. Proses² formal dan institusional yang berlangsung pada level negara nasional untuk menjaga ketertiban masyarakat dan memfasilitasi tindakan bersama

Governance lebih menunjuk pada :



1. Perubahan makna pemerintah
2. Menunjuk pada proses memerintah yang baru
3. Kondisi tata cara memerintah yang berubah
4. Metode baru bagaimana masyarakat diperintah



**BAGAIMANA MEMAHAMI BERBAGAI TEORI
ADMINISTRASI PUBLIK (GOVERNANCE)
DALAM GRAND, MIDDLE RANGE DAN
APLIKATIF THEORY?**

GRAND THEORY: GOVERNANCE BERKAITAN DENGAN SUATU LEVEL KELEMBAGAAN (*INSTITUTIONAL LEVEL*).

MATRA

- FOKUS: teori governance difokuskan pada tataran-tataran sistem nilai (value).
- MELIPUTI: *sistem nilai*, peraturan-peraturan formal atau informal dengan tingkat pelebagaan yang mantap : bagaimana hirarki ditata, sejauhmana batas-batasnya disepakati, bagaimana prosedurnya, apa nilai-nilai kolektif yang dianut rejim.

KONSEPSI

- MELIPUTI: hukum administrasi, dan bentuk peraturan legal lainnya, teori-teori yang berkaitan dengan bekerjanya birokrasi dalam skala luas, teori politik ekonomi, teori kontrol politik terhadap birokrasi

TEORI

- TEORI-TEORI PENTING: teori kelembagaan (institutional theory), teori perburuan rente (rent seeking), teori kontrol dari birokrasi, dan dan teori tujuan dan filosofi pemerintah

MIDDLE RANGE THEORY: GOVERNANCE BERKAITAN DENGAN LEVEL ORGANISASI DAN MANAGERIAL

MATRA

- FOKUS: teori governance difokuskan peran *mengakselerasikan* kepentingan-kepentingan publik (*public interest*) dalam suatu *network* antar institusi.
- MELIPUTI: governance akan berpautan dengan biro-biro hirarki, departemen, komisi dan agen-agen pemerintah atau juga organisasi-organisasi yang menjalin hubungan kerja dengan pemerintah

KONSEPSI

- AGENDA-AGENDA : kebebasan dan mandirian administratif, takaran-takaran unjuk kerja dalam proses pelayanan publik, menjadi isu yang penting

TEORI

- TEORI-TEORI PENTING: principal-agent theory, transaction cost analysis theory, collective action theory, network theory

APLIKATIF THEORY: GOVERNANCE BERKAITAN DENGAN SUATU LEVEL TEHNIS (OPERASIONALISASI)

MATRA

- berurusan dengan implementasi kebijakan publik pada level operasional (*public policy at the street level*).
- FOKUS: bagaimana nilai-nilai dan kepentingan publik **dioperasionalisasikan** dalam tindakan-tindakan riil

KONSEPSI

- MELIPUTI: Isu-isu tentang profesionalisme, standar kompetensi teknis, akuntabilitas, dan kinerja (*performance*) sangat penting dalam konteks ini.

TEORI

- TEORI-TEORI PENTING: ukuran-ukuran efesiensi, teknis manajemen budaya organisasi, kepemimpinan, mekanisme akuntabilitas, dan ukuran