

TERSIMPAN DI PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS TERBUKA

**SISTEM ADMINISTRASI DI PHILIPPINA
SUATU PADUAN ANTARA TIMUR DAN BARAT
(Ferrel Heady)**

TERJEMAHAN SALAH SATU BAB DALAM BUKU
"THE WORD THE COMPARATIVE STUDY PUBLIC ADMINISTRATION"
W.J. SIFFIN TAHUN 1982

Oleh:
Ayi Karyana
NIP. 132 002 053



**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS TERBUKA
2005**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS TERBUKA
JAKARTA**

LEMBAR PENGESAHAN
Studi pustaka/Makalah/Terjemahan

NAMA : AYI KARYANA
NIP : 132 002 053
JURUSAN : ILMU ADMINISTRASI
KAJIAN : SISTEM ADMINISTRASI NEGARA

**JUDUL MAKALAH: SISTEM ADMINISTRASI DI PHILIPPINA SUATU
PADUAN ANTARA TIMUR DAN BARAT
(Ferrel Heady)**

Mengetahui:



Dekan FISIP,

Drs Zainul Ittihad Amin, M.Si
NIP. 131 466 578

**Ketua Jurusan,
Ilmu Administrasi**

Drs. Darmanto, M.Ed
NIP. 131 602 651

SISTEM ADMINISTRASI DI PHILIPPINA SUATU PADUAN ANTARA TIMUR DAN BARAT (Ferrel Heady)

Oleh: Ayi Karyana

A. Pendahuluan

Philippina sebagai suatu bangsa Asia yang penduduknya pun merupakan ras orang Asia telah banyak berinteraksi dengan konsepsi Barat. Konsepsi Barat baik secara langsung maupun tak langsung telah mempengaruhi praktik penyelenggaraan Administrasi Negara di Philippina. Interaksi tersebut menghasilkan suatu konsep amalgamasi yang unik khas Philippina, perpaduan Barat dan timur dalam praktik administrasi di Philippina, walaupun kecenderungan tersebut terjadi juga di negara-negara yang sedang berkembang lainnya.

Sistem Administrasi Negara Philippina, selintas mirip dengan model Sistem Administrasi Negara Amerika, bahkan peneliti Amerika ada yang mengatakan sebagai miniatur atau replika sistem administrasi negaranya. Pandangan ini timbul karena melihat dari aspek legal dan organisatorisnya yang memperlihatkan kemiripan dengan yang berlaku di Amerika. Namun dalam pelaksanaan sistem administrasinya dipengaruhi pula oleh berbagai faktor lingkungan dimana sistem itu diterapkan. Prof. John Gaus mengemukakan 6 faktor lingkungan dalam mengembangkan pendekatan ekologi Administrasi Negara yaitu :

- 1) Masyarakat /Rakyat
- 2) Teknologi
- 3) Kebutuhan Teknologi Sosial
- 4) Cita-cita Teknologi Sosial
- 5) Bencana Alam
- 6) Kepribadian

Rakyat Philippina didominasi oleh rumpun melayu dengan tingkat homogenitas kesukuan yang tinggi. Penduduk Asli pulau-pulau di Philippina (Negrito Primitif) yang merupakan kelompok minoritas menyingkir ke gunung-gunung terutama di pulau Luzon dan diambil alih oleh penduduk suku melayu, imigran dan penyerbu dari Indonesia pada 6000 tahun yang lalu. Populasi penduduk Philippina pada saat tulisan ini di buat diperkirakan berjumlah 20 Juta, dengan demikian Philippina tidak seperti negara-negara Asia lainnya yang menghadapi masalah kependudukan sedangkan philippina tidak mengalami hal tersebut.

Adapun Kondisi geografis Philippina merupakan negara kepulauan yang terletak diantara benua Asia dan Amerika memiliki kedudukan yang sangat strategis. Philippina terdiri atas 7000 pulau yang terkadang hal tersebut menjadi kendala dalam transportasi dan komunikasi. Philippina secara geografis lebih dekat ke benua Asia, membuat Philippina lebih dekat dan bergaul dengan negara-negara yang ada di Benua Asia.

Kehidupan perekonomian Philippina masih didominasi oleh pertanian dan kecenderungan industrialisasi dan urbanisasi. Potensi ekonomi tinggi dalam bidang pertanian, karet dan mineral walaupun pertaniannya terfokus pada sawah/padi, kayu, jagung, beberapa tanaman ekspor seperti gula, kopra, pisang manila dan tembakau. Penduduk pedesaan sebesar 75 %. Dengan industrialisasi dan perkembangan transportasi darat telah mendorong perubahan diberbagai aspek kehidupan masyarakat Philippina.

B. Sistem Sosial di Philippina

Masyarakat Philippina ditandai pula dengan tradisi sentralisasi, kesatuan agama, kesenjangan (gap) bahasa yang dipergunakan, perpecahan kelas sosial, antusiasme yang kuat dalam pendidikan, keterikatan akan keluarga dan daerah yang kuat. Sentralisme dan keseragaman agama merupakan produk periode penjajahan Spanyol, yang telah meninggalkan suatu warisan bidang pemerintah yang terperinci dibawah kendali Manila, dan Spanyol pula yang mendorong beralihnya empat dari lima orang Philippina ke dalam agama Katolik Roma. Philippina sebenarnya tidak memiliki suatu bahasa yang bersifat umum, masing-

masing daerah memiliki bahasa atau dialek tersendiri, hampir 80 dialek bahasa yang dimiliki Philippina dengan 7 atau 8 dialek yang memiliki pengaruh atau pengguna yang luas. Tagalog telah diadopsi sebagai bahasa nasional yang sebenarnya merupakan bahasa/dialek di Manila dan Luzon. Bahasa lain yang digunakan orang philippina antara lain bahasa Visayan, Ilocano, Bicolano, atau beberapa dialek lainnya yang hampir mirip tetapi terdapat perbedaan.

Pembagian Orang Philippina dalam bentuk kelas merupakan produk budaya oriental yang dipengaruhi oleh dominasi Spanyol. Hasilnya adalah suatu kelompok kecil yang memonopoli kekayaan, pendidikan dan status sosial yang lebih tinggi, dan suatu kelompok masyarakat dengan pendapatan yang rendah, mengabaikan pendidikan dan status sosial yang rendah. Kelompok atas meliputi hanya 5% dari populasi penduduk yang terdiri dari aristokrat, orang-orang profesional, para pemimpin politis, birokrat, dan para eksekutif bisnis. Sering orang dalam kelompok ini menduduki jabatan rangkap. Proporsi besar dari mereka bukanlah murni orang Philippina asli atau melayu, tetapi adalah orang Spanyol atau Mestizos yakni campuran keturunan Philippina dan Spanyol atau campuran Orang Philippina dan Cina. Kelas sosial orang philippina yang rendah disebut "*taos*" yaitu para penggarap lahan di desa atau para pekerja kasar/buruh di kota besar. Kehidupan seperti itu telah mereka jalani berabad-abad yang lalu, walaupun telah pindah ke perkotaan, kehidupannya tetap seperti itu.

Kesenjangan di kelas menengah sama pentingnya dengan kesenjangan yang terjadi antara kelas rendah dengan kelas atas. Tuan tanah kecil di pedesaan tidak menjadi permasalahan, sedangkan perdagangan yang sebagian besar dikuasai Cina menimbulkan kebencian dikalangan orang-orang Philippina yang juga dibenci oleh orang Spanyol. Permasalahan dalam kelas sosial di Philippina sebenarnya didasarkan pada masalah kemakmuran atau kekayaan. Namun demikian dalam sistem sosial pada masyarakat Philippina dimungkinkan terjadinya perpindahan kelas sosial tidak seperti sistem kasta dalam agama hindu.

Pendidikan telah menjadi perhatian masyarakat Philippina setelah terabaikan pada masa penjajahan Spanyol. Dengan masuknya Amerika, membawa angin segar pada pendidikan di Philippina, bahkan penduduk Philippina pada saat tulisan ini dibuat hampir mencapai 50% terdidik bahkan untuk generasi mudanya

lebih rendah lagi, pendidikan di Philippina menjadi ciri dari penduduk Philippina. Philippina pada saat tulisan ini dibuat telah menduduki urutan kedua setelah Jepang dalam bidang pendidikan di antara Negara-negara Timur Jauh.

Hubungan kekerabatan keluarga merupakan ciri khas masyarakat Philippina yang telah ada sebelum penjajahan Spanyol dan terus terpelihara walaupun mulai terkikis oleh budaya barat (westernisasi). Setiap keluarga mempunyai kewajiban untuk memperhatikan anggota keluarganya yang lain, baik dalam hal penyediaan kebutuhan material maupun memberikan kesempatan atau fasilitas kesempatan kerja. Hal tersebut sangat berpengaruh terhadap administrasi dan politis di Phillipina.

Prof Gaus mengemukakan periode penjajahan telah merubah sistem sosial dan ekonomi masyarakat Philippina, sistem yang berasal dari pribumi sepanjang dapat menyesuaikan diri sesuai dengan tujuan penjajah dapat dipertahankan selebihnya diganti oleh sistem penjajahnya baik itu Spanyol, Amerika maupun Jepang. Hal tersebut perlu dipertimbangkan dalam menganalisis sistem sosial dan ekonomi di Philippina.

Karakteristik Kepribadian orang Philippina meliputi kehormatan dan keramahtamahan, kebanggaan yang dikombinasikan dengan kepekaan dan suatu kecenderungan untuk melindungi keluhan, suatu kecenderungan untuk meniru atau menyesuaikan dibanding kreatif, cinta berjudi atau mengambil resiko, menghormati kewenangan, kesediaan untuk bekerja berat jika suatu tujuan telah disetujui atau sudah kelihatan, dan santai dan tenang dalam hidup. Sebagian dari karakteristik *self-contradictory*, mungkin saja sifat yang memperlihatkan latar belakang kekuatan yang dimilikinya.

Orang Philippina bangga akan kemerdekaan nasional yang dimenangkannya, namun pada waktu bersamaan ia mempunyai sedikitnya suatu jejak yang *inferiority complex* membuat dia tidak-pasti dan ragu-ragu bagaimana cara mengatasi sosial, permasalahan politis dan ekonominya.

C. Sistem Politik Philippina

Struktur politik di Republik Pilipina menunjukkan kejelasan asal Amerikanya. Suatu konstitusi ditulis berdasar pada suatu doktrin pemisahan

kekuasaan dan menetapkan suatu badan pembuat undang-undang terdiri dari dua badan legislatif yang dipilih, seorang pimpinan eksekutif yang dipilih, dan sebuah badan peradilan mandiri dengan fungsi penafsiran yang berwibawa didasarkan pada konstitusi. Beberapa hal yang dianggap penting diatur secara detil, seperti perlindungan akan kebebasan individu terhadap intervensi pemerintah, pejabat semi politis seperti partai politik dan kabinet presiden. Satu-Satunya acuan dasar utama yang dijadikan pola anutan adalah konstitusi Amerika Serikat (USA). Walaupun terdapat perbedaan, antara lain bentuk pemerintahan Federal Amerika Serikat digantikan oleh suatu negara kesatuan di negara Pilipina. Sedangkan sistem pemerintahan Philippina pada umumnya mirip dengan Amerika walaupun terdapat pula variasi yang membedakannya.

Walaupun terdapat kesamaan substansiil sistem pemerintahan di Amerika Serikat dan di Pilipina, namun dalam tataran operasional terdapat perbedaan-perbedaan yang tentu saja akan mempengaruhi pelaksanaan administrasi pemerintahannya. Sebagai contoh, tingkat popularitas pemerintah di masyarakat jauh lebih rendah, oleh karena tingkat melek huruf lebih rendah, pendidikan lebih sedikit, kelesuan politis lebih besar, pembatasan pada pilihan politik individu, manipulasi mekanisme pemilihan, dan sebagainya. Partai politik bahkan kurang kompak dan kurang dikenal program politiknya. Sistem bipartai menjadi suatu dongeng dibanding suatu kenyataan. Pengelompokan politik sangat pribadi dan secara alami. Pemilihan Umum sebagai pesta politik hanyalah persekutuan temporer antar fraksi politik.

Seorang politikus dapat berubah label samasekali tanpa keraguan. Contoh terbaru, Ramon Magsaysay adalah suatu anggota liberal di konggres kemudian menjadi sekretaris pertahanan di bawah Presiden liberal Quirino sampai ia berhenti dari posnya sebelum pencalonannya untuk menjadi presiden oleh pihak Nacionalista di tahun 1953. Carlos Romulo pada kampanye pertama merupakan saingan Quirino untuk pencalonan pihak liberal, kemudian pendiri dan calon pada partai demokratis baru, dan dalam perjalannannya bergabung dengan Nacionalista untuk memilih Magsaysay. Kemudian pada tahun 1955 terjadi perselisihan terbuka antara Claro M, seorang senator terkemuka kubu kanan Nacionalista dengan Presiden Magsaysay yang mendorong tindakan pemecatan dari

Nacionalista yang kemudian ditawarkan dan diterima sebagai "calon tamu" pada partai liberal, dan terpilih kembali di bawah label partai liberal.

Corak politik Philippina yang biasa berada di tangan kelas sosial atas, terutama sekali pemilik kekayaan, profesional dan kelompok komersil. Kongres yang merupakan pilihan rakyat tak diragukan lagi yang juga merupakan sebagian terbesar dari keanggotaan partai.

D. Sistem Administrasi Negara Philippina

Lembaga legislatif memiliki kewenangan dalam mengendalikan pengaturan organisasi pemerintahan, sedangkan pimpinan eksekutif mempunyai kewenangan untuk menjalankan urusan administratif. Kongres mempunyai otoritas konstitusional luas untuk menciptakan para pelaksana administratif, menentukan fungsi mereka dan menggambarkan hubungan eksternal mereka. Hanya sedikit kantor yang kebal dari pengendaliannya, inilah yang dimaksudkan untuk melindungi sistem pemisahan kekuasaan. Suatu peraturan administratif berisikan sebagian besar perundang-undangan yang mendasarkan organisasinya dan fungsi setiap departemen, tetapi tidak semua memiliki pengaturan tersebut. Kongres mendelegasikan kepada Presiden membentuk pelaksana untuk melaksanakan tujuan tertentu, untuk penyelidikan, atau untuk koordinasi.

Struktur administratif terpusat pada sepuluh departemen utama yang mencakup Urusan Luar Negeri, Keuangan, Pertanian Dan Sumber Daya Alam, Pendidikan, Pertahanan Nasional dan sebagainya. Setiap departemen terbagi lagi ke dalam kantor, divisi, dan bagian, walaupun ada beberapa peristilahan yang membingungkan dalam penggunaan istilah di sub unit internal ini. Jenjang pengawasan di dalam departemen tidaklah berlebihan, dengan pola acuan umum setiap departemen terbagi atas setengah lusin unit yang ada dibawahnya dan itu pun berlaku kebawahnya secara hirarki/berjenjang.

Kantor Presiden terdiri dari sekitar 25 biro yang termasuk di dalamnya, dibentuk atas dasar perundang-undangan kepresidenan. Kantor-kantor tersebut seperti Biro Kepegawaian Negara, Biro Administrasi Kesejahteraan Sosial, Komisi Pengawasan Tarif, dan *The Philippine Charity Sweep stakes Office*. Kantor-kantor semacam itu tidak bisa dan tidak menerima pengawasan secara

berkelanjutan dari Presiden atau Sekretaris Eksekutifnya. Kelembagaan-kelembagaan yang independen tersebut sekarang mulai dikurangi karena dijalankan tidak sesuai dengan aturan.

Kantor Koordinator Ekonomi yang merupakan suatu *holding Company* yang terbentuk tahun 1950 untuk memberi pengawasan terbatas kepada pemerintah. Keberadaan kantor ini juga memberi suatu kesan pengintegrasian yang tidak realistis. Beberapa lembaga lain yang memiliki independensi antara lain Bank Nasional Philippina, lembaga pendidikan seperti Universitas Negeri Philippina, Komisi Pengawas Pemilihan dan Kantor Auditing Umum. Kelembagaan di dalam negara Pilipina relatif maju seperti di negara-negara barat.

Pengaruh Amerika jelas terlihat dalam struktur organisasinya. Philippin menghadapi kesulitan dalam menyesuaikan organisasinya yang sama seperti di Amerika Serikat. Tantangannya adalah untuk menemukan kesepakatan organisasi yang dapat menjamin kerjasama antara eksekutif dan legislatif. Di masa lalu, reorganisasi penting pernah dilakukan sejak tahun 1938 ketika masih dalam persemakmuran, dan beberapa kali sejak Perang Dunia II pada tahun 1947, 1952, dan 1954.

Pada tahun 1954 dibentuk komisi pengawas reorganisasi, komisi pengawas ini terdiri atas empat yang ditunjuk oleh Presiden, empat anggota Majelis Tinggi dan empat anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Tugas komisi pengawas adalah untuk mensurvei sistem administrasi dan menyiapkan rencana untuk reorganisasi agar pelaksanaan lebih baik dari sisi hukum, manajemen pemerintahannya lebih efektif, lebih ekonomis, dan meningkatkan efisiensi. Rencana reorganisasi disampaikan pertama kali kepada Presiden, kemudian bila dibutuhkan dapat disampaikan ke Kongres.

Komisi pengawas ini mengikuti metode studi *task force*, yang telah digunakan oleh *U.S. Hoover Commission*. Pada Maret tahun 1955, menyampaikan suatu rekomendasi dan laporan yang mengesankan kepada Presiden, kemudian disampaikan pula pada Konggres. Pada tahun 1955 Kongres menolak seluruh rekomendasi dan hanya satu rekomendasi yang diterima, namun kelangsungan komisi tetap dipertahankan dengan catatan dalam memberikan rekomendasi

dikemudian hari harus menyertakan pertimbangan-pertimbangan yang dapat mendukungnya.

Pola acuan organisasi formal yang menyediakan suatu pemahaman aktivitas administratif di negara Pilipina. Kebiasaan perilaku administratif yang ditanamkan berakar dari sejarah Philippina dan budaya harus dipertimbangkan. Pola-pola acuan tersebut antara lain

- 1) tradisi sentralisasi
- 2) keengganan menerima tanggung jawab
- 3) nilai pribadi yang selaras yang mendasari tindakan,
- 4) kepercayaan pada kompleksitas
- 5) resistensi terhadap perubahan.

Praktik administrasi di negara Pilipina memperlihatkan kemiripan dengan praktik di Amerika Serikat, di samping persamaan dalam struktur dan metoda administrasi formal. Perbedaannya nampak pada masyarakat Philippina yang agraris dan pola kebarat-baratan. Hal tersebut mendukung tesis bahwa administrasi Philippina adalah pada tahapan transisi.

Sentralisme barangkali karakteristik Philippin yang meresap dan jelas nyata dalam administrasi. Pola yang memperlihatkan dominasi pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah dan kontrol departemen pemerintah pusat terhadap daerah. Kondisi ini menunjukkan fakta bahwa Republik Philippin menurut konstitusi merupakan suatu negara kesatuan. Hal ini secara otomatis merujuk ke arah pemusatan. Hal ini mengandung arti bahwa kekuasaan dan fungsi daerah seperti provinsi, kota besar, dan kotamadya berasal dari pemerintah pusat. Hal tersebut bagaimanapun, mencegah suatu kebijakan desentralisasi seperti yang telah dilaksanakan di Britania Raya dan negara kesatuan lainnya. Hal tersebut belum terjadi di Philippina karena pertimbangan, sebelum Spanyol datang, institusi bidang pemerintah tidak teratur dan sederhana, sehingga tidak ada pengalaman asli dalam bidang pemerintah. Penakluk Spanyol dengan cepat memaksakan dan menerapkan lebih dari tiga abad suatu sistem yang terpusat dengan mempertimbangkan berbagai kesulitan geografi, komunikasi, dan transportasi. Sistem tersebut menjadi terbiasa bagi orang Philippina. Ketika

dalam membantu dan menolong kerabat yang membutuhkan, apabila ada kerabatnya seorang pejabat maka saudara-saudaranya akan mendapatkan fasilitas untuk dapat menjalankan bisnisnya lebih maju. Sikap kekerabatan diperluas bukan hanya kerabat keluarga tetapi kesamaan daerah juga mewarnai di philippina

Perilaku administrasi dipengaruhi oleh sikap yang biasanya segan kepada orang yang berasal dari status sosial atau hirarki lebih tinggi dan kecenderungan untuk mengakhiri kebangsawannya. Hal tersebut tidak akan diakhiri sebab budaya Philippin lebih penganut paham persamaan dibanding dengan sebagian besar negara-negara Asia lainnya. Meskipun demikian, ada suatu perbedaan nyata dalam hubungan bawahan dengan atasan adalah kesopansantunan.

Banyak pengamat menilai Kepribadian Orang Philippina pada umumnya bersemangat untuk menghindari kemarahan dan permusuhan antar pribadi. Mereka akan pergi apabila kondisi tidak menyenangkan, melakukan banyak aktifitas, dan sering juga menyimpan isu yang memerlukan penyelesaian, semuanya dalam rangka memelihara kenyamanan yang sosial. Yang disukai adalah kompromi bukan kemenangan mutlak.

Pemecatan pegawai negeri baik karena alasan disiplin atau pengurangan pegawai selalu dihindarkan karena alasan tanggungjawab keluarga. Promosi dapat jatuh pada orang yang tidak cakap/tidak berkompeten sebab dia secara urut kacang yang harus naik. Pegawai negeri memiliki peran dalam memecahkan permasalahan pengangguran sebagai penyedia lapangan pekerjaan.

Prosedur yang tumpang tindih dalam administrasi di Philippina sebagai konsekuensi jeleknya perhatian dan pembelajaran. Peralatan kantor yang masih sederhana menjadi penyebab pula keterlambatan dan tumpang tindih pekerjaan tersebut. Prosedur yang rumit antara lain disebabkan oleh petinggi administrasi itu sendiri yang menghendaki penghormatan. Kesemuanya diatas menjadikan dasar keengganan untuk berubah.

Dalam sistem administrasi dimanapun, pengaturan kelembagaan harus ada untuk menyediakan *accountabilitas* dan responsibilitas pada pihak birokrasi. Dalam demokrasi barat, di mana pengendalian dari masyarakat melalui lembaga perwakilan yang merupakan tujuan utama suatu pemerintahan, institusi pengendali tersebut merupakan hal yang sangat penting.

Republik Philippin dirancang untuk menjadi negara demokratis yang mengikuti model Amerika Serikat (USA) dibandingkan dengan Sistem Parlemonter di Inggris. Dengan pola dasar tersebut maka bentuk pengendaliannya terpisah-pisah dalam tiga jenis mekanisme pengawasan:

- 1) mengendalikan dari dalam eksekutif, pengawasan intern merupakan pengawasan herarki atas nama Presiden, Pimpinan Departemen, dan Pejabat Manajemen Menengah. Atau dengan istilah lain *self control* birokrasi atau suatu administrasi *inner check* yang di Philippin kurang dipercaya.
- 2) pejabat pengawas pemerintah di luar eksekutif.

Dua kantor pusat yang mempunyai kekuasaan cukup kuat dalam pengawasan yaitu: Komisi Pengawas Anggaran yang mengawasi masalah keuangan dan Badan Kepegawaian Negara (BKN) yang mengawasi masalah personil. Kedua-duanya berada dalam Kantor Kepresidenan, dan mereka dipimpin berturut-turut oleh suatu Komisaris Anggaran dan Komisaris Pelayanan Umum.

Managemen anggaran di Philippina pada umumnya relatif telah maju. Penataan sistem anggaran telah dilakukan lebih dulu daripada di Amerika Serikat. Semenjak ditetapkannya konstitusi Philippina yang termasuk didalamnya sisten aggaran yang kuat bagi eksekutif. Pada Tahun 1954 dilakukan peninjauan kembali perundang-undangan budgeter dengan memperkuat kekuasaan Komisaris Anggaran dan Penganggaran yang dimodernisasikan untuk memeriksa prosedur. Kantor Pusat Penganggaran mempunyai peran aktif dalam mempersiapkan anggaran, dalam memberikan rekomendasi keuangan Presiden melalui Konggres, dan di dalam pelaksanaan anggaran melalui suatu sistem triwulanan.

Peran Badan Kepegawaian Negara telah memiliki citra peran yang negatif semenjak perang, khususnya dalam mengawasi ketidak disiplin pegawai negeri. Sistem kepegawaian telah memiliki ungkapan *closed back door* (pintu belakang yang yang tertutup). Pejabat pemerintah pada hakikatnya tidak bisa mendisiplinkan diri mereka sendiri atau memecat seorang karyawan, tetapi hanya dapat merekomendasikan kepada Komisaris

seperti di Amerika Serikat. Bukan berarti menyangkal keberadaan organisasi yang mewakili para pelaku bisnis, kelompok petani, pekerja, veteran, dan sebagainya. Namun keanggotaan masih lemah, mereka lebih mengkonsentrasikan pada lembaga legislatif bukan pada pelaksanaan administratif.

Media masa Philipin merupakan yang paling gigih memberikan pengawasan pada administrasi pemerintahan dengan masukan, kritikan dan sarannya. Koran Manila, baik dalam Bahasa Inggris dan dalam dialeknya dengan terang-terangan menyatakan sebagai pengawas tidak resmi birokrasi.

Akhirnya sistem administrasi tergantung pada kemampuan dan kemauan pegawai negeri yang melakukan pekerjaan tersebut. Isu kritikan yang santer pada di Philipina salah satunya terkait dengan masalah kemampuan pegawai negeri dalam menyelesaikan permasalahannya.

Dimanapun kesenjangan antara teori dan pelaksanaan antara pengaturan formal dan pelaksanaan informal berbeda terlihat jelas dalam administrasi kepegawaian negara. Konstitusi telah menetapkan bahwa pegawai negeri harus berlandaskan pada merit sistem dan kepatutan dalam kenyataannya masih jauh. Dua faktor utama yang mencirikan manajemen kepegawaian yang utama yang sulit dipahami dan dievaluasi adalah:

- 1) Penerimaan konsep merit sistem sebagai kriteria utama pegawai pemerintah walaupun telah ditetapkan semenjak Persemakmuran Phillipina.
- 2) Dampak perang dunia kedua yang mempengaruhi berbagai aspek kepegawaian antara lain menyangkut kepemimpinan, rekrutmen, keuangan dan moralitas.

Panitia Pegawai Negeri *A Committee on Civil Service* diangkat oleh presiden Magsaysay dan ditugaskan untuk mengukur kondisi yang ada dengan menggunakan standar manajemen kepegawaian modern. Dari analisis yang dilakukan menghasilkan resum sebagai berikut:

Terdapat permasalahan rekrutmen, pengujian dan penempatan pegawai, adanya sentralisasi kewenangan yang besar pada Biro Kepegawaian negara, ada pelanggaran disiplin oleh karyawan, tidak adanya program yang positif tentang manajemen kepegawaian. Terdapat beribu pegawai honorer pada pemberian layanan. Dan pemerintah mengalami kegagalan dalam menerapkan merit sistem.

Untuk mengatasi permasalahan tersebut dilakukan program-program perbaikan antara lain yang dilakukan *Institute Public Administration* yang mengembangkan kurikulum untuk pelatihan perencanaan pemuda yang masuk ke pegawai negeri dan untuk menyiapkan orang yang siap masuk ke pemerintahan. *The institute* juga menyelenggarakan pelatihan pelayanan yang telah diikuti ratusan pegawai negeri. Reorganisasi Biro Kepegawaian Negara, penyempurnaan prosedur kepegawaian, semua itu dimaksudkan untuk perubahan menuju perbaikan pelayanan kepada masyarakat.

E. Penutup

Usaha yang berkelanjutan untuk memodernisasi dan meningkatkan kemampuan birokrasi hanya dapat berhasil apabila adanya perubahan sikap semua pihak di seluruh departemen dan keseluruhan penduduk. Pegawai Sipil Philippina terlalu banyak diberikan hak istimewa oleh kantornya. Mereka melakukan praktik yang tidak benar dengan berlindung dibalik jabatan, Singkatnya, mereka belum mengembangkan profesionalisme.

Begitu pula halnya dari sisi masyarakat perlu adanya perubahan pola pikir dan pola sikap ketika berhadapan dengan birokrasi. Pengelakan pemenuhan kewajiban atau ingin mendapatkan pelayanan yang istimewa dengan cara memberikan hadiah pada pemungut/birokrat perlu dirubah dan dihilangkan.

Dengan kerangka acuan seperti itu di mana kemajuan harus dicapai, adaptasi birokrasi Philippin kepada tuntutan perubahan tersebut bukan tugas gampang, namun semua itu menentukan nasib Sistem Administrasi Philippina dimasa datang. Akhirnya penulis menyimpulkan bahwa asumsinya benar bahwa administrasi pemerintahan di negara Philippina merupakan kombinasi atau perpaduan antara sistem administrasi non-barat dan barat.

DAFTAR PUSTAKA

- Audaya, Araceli. *An Annotated Bibliography on Philippino Public Administration*. Institut of Public Administration. Manila: University of the Philippines, 1953 pp. (Mimeo).
- Bernstein, David. *The Philippine Story*. Mew York: Farrar, Straus and Co., 1947, 276 pp.
- Current Problems in Philippine Public Administration*. Institute of Public Administration Public. No. 11 Manila: University of the Philippines, 1954, 99 pp
- Francisco, Gregario A., Jr. *An Annotated Bibliography on the Philippine Civil Service*. Institute of Public Administration. Manila: University of the Philippines, 1953, 27 pp (Mimeo).
- Government Survey and Reorganization Commission. *Reports*. Manila. Bureau of Printing, 1955 and 1956.
- Hayden, Joseph Ralston. *The Philippines: A Study in National Development*. New York: Macmillan Co., 1950, 984 pp.
- Jacobini, H. B. and Associates. *Governmental Service in the Philippines*. Institute of Public Administration Studies in Public Administration. No. 3 Manila: University of the Philippines, 1956, 640 pp.
- Malcolm, George A. *First Malayan Republic*. Boston: The Christopher Publishing House, 1951, 460 pp.
- Republic of the Philippines Government Manual 1950*. Manila: Bureau of Printing, 1950, 785 pp.
- Romani, John H. *The Philippine Presidency*. Institute of Public Administration, Pub. No. 19. Manila: University of the Philippines, 1956, 237 pp.
- Romani, John H. And M. Ladd Thomas. *A Survey of Local Government in the Philippines*. Institute of Public Administration, Publication. No. 8. Manila: University of the Philippines, 1954, 151 pp.
- Short, Lloyd M. *The Relationship of Local and National Government in the Philippines*. Institute of Public Administration, Publication. No. 16. Manila: University of the Philippines, 1955, 72 pp.
- Stene, Edwin O. And Associates. *Public Administration in the Philippines*. Institute of Public Administration, Publication. No. 2. Manila: University of the Philippines, 1955, 415 pp.