

Pengertian Dasar Administrasi Publik

Ali Mufiz, M.P.A.



PENDAHULUAN

Ilmu yang mempelajari proses, kegiatan dan dinamika kerja sama manusia disebut Ilmu Administrasi. Kerja sama merupakan gejala yang universal sifatnya, dan sudah ada sejak zaman primitif sampai zaman modern sekarang ini. Kerja sama juga merupakan satu gejala yang dapat ditemui dalam semua bidang kehidupan, baik dalam bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, keagamaan, pemerintahan, maupun dalam bidang hiburan. Dilihat dari sifat dan kepentingannya, kegiatan kerja sama dapat dibagi dua, yakni kegiatan yang *bersifat privat* dan kegiatan yang *bersifat publik*. Karena itu ilmu yang mempelajarinya, yakni ilmu administrasi, mempunyai dua cabang pula, ilmu administrasi privat dan ilmu administrasi publik.

Yang dimaksud dengan ilmu administrasi publik adalah ilmu yang mempelajari kegiatan kerja sama dalam institusi atau organisasi yang bersifat publik. Sebagai cabang ilmu administrasi, administrasi publik menggunakan semua teori, konsep, dan analisis yang berlaku dalam ilmu administrasi. Pada saat yang sama administrasi publik juga memanfaatkan teori dan konsep yang berlaku dalam beberapa cabang dari ilmu sosial, seperti ilmu politik, ekonomi, psikologi, antropologi budaya, dan sosiologi. Menyadari bahwa persoalan-persoalan publik makin lama makin kompleks, terutama dalam era globalisasi, maka diperlukan penguasaan atas pengetahuan ilmiah mengenai hal-hal yang berkaitan dengan fungsi dan proses yang berlangsung dalam institusi atau organisasi publik. Harapannya adalah bahwa dalam bidang administrasi publik berkembang wawasan yang lebih luas dan tersedia landasan yang lebih berguna bagi tercapainya tujuan organisasi publik secara lebih efisien dan efektif.

Sejak awal dekade 1980, dan makin menonjol dalam era globalisasi, istilah administrasi publik di Indonesia lebih banyak dipakai dibandingkan istilah administrasi negara. Ada dua alasan. *Pertama*, istilah administrasi publik berasal

dari bahasa Inggris *public administration*, yang diterjemahkan dengan administrasi publik. *Kedua*, kata *public* diterjemahkan sebagai publik, bukan negara, seperti halnya kita menerjemahkan *public organization* dengan organisasi publik, dan *public policy* dengan kebijakan publik.

Berangkat dari pengetahuan dasar mengenai administrasi publik, akan dibahas posisi administrasi publik di tengah-tengah kehidupan masyarakat, khususnya di zaman modern. Karena itu, adalah berharga mempelajari arti pentingnya studi administrasi publik, yang pada gilirannya akan diuraikan kekhususan, identifikasi, dan krisis yang dihadapi administrasi publik.

Secara umum tujuan dari modul ini adalah untuk menjelaskan pengertian-pengertian dasar, sejarah pertumbuhan dan pendekatan ilmu administrasi publik.

Sedangkan secara khusus setelah mempelajari modul ini, Saudara diharapkan dapat menjelaskan:

1. pengertian administrasi sebagai proses, kegiatan, tata usaha, pemerintah, dan administrasi publik;
2. eksistensi organisasi dan manajemen dalam administrasi publik.
3. sejarah pertumbuhan administrasi publik mulai zaman kuno sampai akhir abad ke-19;
4. berbagai pendekatan dalam administrasi publik;
5. pandangan pembuatan keputusan dan pandangan ekologis.

Berdasarkan hal tersebut di atas, modul ini terbagi menjadi 3 (tiga) kegiatan belajar, yaitu:

1. Kegiatan Belajar 1 membahas Pengertian Administrasi.
2. Kegiatan Belajar 2 membahas Sejarah Pertumbuhan Administrasi Publik.
3. Kegiatan Belajar 3 membahas Pendekatan Administrasi Publik Modern.

Selamat belajar!

KEGIATAN BELAJAR 1**Pengertian Administrasi**

Kalau kita ditanya “Dari manakah asal semua barang yang sekarang kita pakai seperti baju, celana, sapu tangan, sepatu, tas, dan *ballpoint*? Tentu kita menjawabnya "Dari hasil pembelian", karena kita tidak membuatnya sendiri. Begitu pula halnya dengan apa yang dipakai oleh bapak dan saudara-saudara kita, serta orang-orang lain. Apabila pengamatan diperluas lagi, ternyata hampir seluruh isi rumah tangga kita tidak ada yang kita buat sendiri. Semuanya merupakan hasil pekerjaan orang lain. Contoh-contoh ini menunjukkan kepada kita bahwa banyak kebutuhan hidup manusia diperoleh melalui kegiatan atau pekerjaan yang dilakukan orang lain. Dengan kata lain, manusia memerlukan kerja sama dalam memenuhi segala macam kebutuhan hidupnya.

A. UNSUR-UNSUR ADMINISTRASI

Kegiatan yang bersifat kerja sama mencakup bidang yang sangat luas, di mana saja dan kapan saja. Kerja sama selalu melekat pada kegiatan manusia. Masyarakat primitif pun telah melakukannya. Apalagi manusia modern sekarang ini. Kita bisa meneliti dalam bidang apapun, tidak peduli apakah politik, atau pun ekonomi, budaya, sosial, keagamaan, hiburan dan sebagainya, tentu di dalamnya dapat ditemukan adanya kerja sama.

Kerja sama merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh dua orang atau lebih. Hasil yang diperoleh dari kerja sama tersebut akan lebih besar, lebih banyak, lebih baik dan lebih efektif dibandingkan jika pekerjaan dilakukan sendiri-sendiri. Dengan kata lain, banyak kegiatan yang tidak berhasil tanpa kerja sama, misalnya untuk memindahkan almari yang berat, kita memerlukan kerja sama dengan orang lain. Tanpa kerja sama, almari tidak dapat dipindahkan. Begitu pula halnya dengan organisasi. Organisasi tidak akan berhasil mencapai tujuan dan sasaran jika orang-orang yang menjadi anggota organisasi tidak saling bekerja sama. Jadi ukuran keberhasilan kerja sama adalah tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan. Dengan menggunakan contoh di atas, diletakkannya almari di tempat yang telah ditentukan, menunjukkan bahwa kerja sama yang dilakukan berhasil dengan baik.

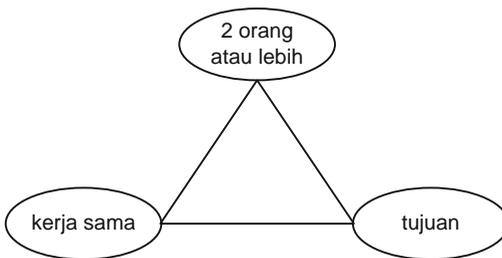
Di dalam kehidupan sehari-hari, kerja sama merupakan rangkaian kegiatan yang terus-menerus, saling berkaitan satu sama lain dan teratur sifatnya. Kegiatan dimaksud diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Untuk membangun sebuah jembatan atau gedung dibutuhkan banyak orang yang tidak boleh bekerja sendiri-sendiri, sebaliknya harus bekerja sama satu sama lain agar jembatan atau gedung tersebut dapat berdiri. Begitu pula halnya dengan upaya untuk memberantas penyakit menular, seperti malaria dan HIV/AIDS, akan berhasil apabila semua orang yang terlibat di dalamnya bekerja sama. Rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam bentuk kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu, menurut The Liang Gie (1962:63), disebut *administrasi*. Ia mendefinisikan administrasi sebagai:

"segenap proses penyelenggaraan dalam setiap usaha kerja sama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan tertentu."

Dari definisi The Liang Gie tersebut, kita mendapatkan tiga unsur administrasi, yang terdiri dari:

1. kegiatan melibatkan dua orang atau lebih;
2. kegiatan dilakukan secara bersama-sama; dan
3. ada tujuan tertentu yang hendak dicapai.

Tiga unsur tersebut berkaitan erat satu sama lain dan terpadu. Jika salah satunya tidak ada, maka kegiatan tersebut tidak dapat disebut sebagai administrasi. Gambar 1.1 menunjukkan keterpaduan di antara tiga unsur administrasi.



Gambar 1.1.
Keterpaduan Tiga Unsur Administrasi

B. BERBAGAI MAKNA DAN DEFINISI ADMINISTRASI

Istilah administrasi, dalam kenyataan, mempunyai berbagai macam pengertian atau makna, sesuai dengan fokus, kepentingan dan latar belakang dari pembuat definisi. Perhatikan contoh berikut. Ketika seseorang sedang mengurus legalisasi ijazah di sekolahnya, Kepala Sekolah mengatakan "Silakan ijazah Saudara diurus sendiri di Bagian Administrasi". Berbondong-bondong bersama kawan-kawannya, ia datang ke "*Bagian Administrasi*". Lama betul ia menunggu penyelesaian legalisasi ijazahnya. Menjelang jam satu siang legalisasi belum selesai, dan diberi tahu agar ia datang kembali besok pagi, karena buku induk dan berkas surat-surat penting lainnya tiba-tiba tidak ditemukan. Di rumah, orang tersebut bercerita kepada bapaknya tentang pengalamannya di "Bagian Administrasi" itu. Bapaknya menanggapi cerita tersebut hanya dengan kata-kata "Administrasinya kacau". Untuk menghilangkan kejengkelan, karena legalisasi ijazah ditunda, orang tersebut membaca sebuah harian. Di halaman muka terpampang berita besar yang menyatakan bahwa "*Administrasi Bush*" sedang mempertimbangkan untuk menyerang Irak. Di bawahnya dengan huruf-huruf yang tidak kalah besarnya, ditulis berita mengenai penyelenggaraan *Seminar Administrasi Pembangunan* oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN).

Contoh di atas menunjukkan berbagai ragam istilah yang berkaitan dengan administrasi. Istilah-istilah "Bagian Administrasi", "Administrasi *Bush*", "Administrasi Pembangunan" dan "Lembaga Administrasi Negara" semuanya adalah betul, sesuai dengan konteksnya, karena memang istilah administrasi mempunyai berbagai macam pengertian. Di Indonesia saja, The Liang Gie (1978) telah berhasil mengumpulkan lebih dari empat puluh lima definisi administrasi. Kemudian ia mengelompokkannya ke dalam tiga macam kategori definisi administrasi, yakni:

1. Istilah Administrasi dalam Pengertian Proses atau Kegiatan

- a. Menurut Sondang P. Siagian administrasi adalah:

"Keseluruhan proses kerja sama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya".

- b. Menurut Soetarto dan R.P Soewarno administrasi adalah:
"Suatu proses penyelenggaraan dan pengurusan segenap tindakan/ kegiatan dalam setiap usaha kerja sama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan".

2. Istilah Administrasi dalam Pengertian Tata Usaha

- a. Menurut Munawardi Reksohadiprawiro, administrasi adalah:
"Dalam arti sempit, administrasi berarti tata usaha yang mencakup setiap pengaturan yang rapi dan sistematis serta penentuan fakta-fakta secara tertulis, dengan tujuan memperoleh pandangan yang menyeluruh serta hubungan timbal balik antara satu fakta dengan fakta lainnya".
- b. Menurut G. Kartasapoetra, administrasi adalah:
"Suatu alat yang dapat dipakai menjamin kelancaran dan keberhasilan bagi setiap manusia untuk melakukan perhubungan, persetujuan dan perjanjian atau lain sebagainya antara sesama manusia dan/atau badan hukum yang dilakukan secara tertulis".
- c. Menurut Harris Muda, administrasi adalah:
"Suatu pekerjaan yang sifatnya: mengatur segala sesuatu pekerjaan yang berhubungan dengan tulis-menulis, surat menyurat dan mencatat (membukukan) setiap perubahan/kejadian yang terjadi di dalam organisasi itu".

3. Istilah Administrasi dalam Pengertian Pemerintah atau Administrasi Publik

- a. Menurut Wijana, administrasi publik adalah:
"Rangkaian semua organ-organ negara rendah dan tinggi, yang bertugas menjalankan pemerintahan, pelaksanaan dan kepolisian".
- b. Menurut Y. Wayong, administrasi publik adalah:
"Kegiatan yang dilakukan untuk mengendalikan usaha-usaha instansi pemerintah agar tujuannya tercapai".

Dari tujuh definisi administrasi yang dikutip dari The Liang Gie di atas, dapat disimpulkan bahwa administrasi adalah rangkaian kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya dengan cara kerja sama.

C. KETERKAITAN ANTARA MAKNA DAN DEFINISI ADMINISTRASI

Sekalipun dengan susunan kata-kata yang berlainan, namun semua definisi tersebut di atas mempunyai inti yang sama, yaitu memandang administrasi sebagai suatu jenis kegiatan, aktivitas pekerjaan, perbuatan, tindakan ataupun usaha. Tetapi kegiatan yang dilakukan tidak hanya satu macam, melainkan merupakan suatu rangkaian kegiatan. Kegiatan tersebut dilaksanakan dalam satu kerangka kerja sama yang diperlukan untuk mencapai tujuan tertentu.

Jadi, sesungguhnya administrasi dapat dipandang sebagai suatu rangkaian kegiatan, di samping itu juga dapat dipandang sebagai proses pemikiran. Sekalipun administrasi dapat dikelompokkan dalam tiga kategori pengertian atau definisi, namun administrasi dalam pengertian sebagai tata usaha sebaiknya dipahami sebagai cabang atau bagian dari administrasi. Tata usaha adalah satu bagian dari kegiatan yang terutama berkaitan dengan penyediaan, penyimpanan dan penyampaian bahan keterangan atau informasi yang sangat diperlukan bagi pimpinan dalam mengelola kegiatan kerja sama. Kegiatan ini dalam bahasa Inggris disebut "*clerical work*", bukan "*administration*". Begitu pula hanya dengan istilah administrasi dalam pengertian sebagai pemerintah atau administrasi publik. Di sini administrasi publik harus kita pahami sebagai satu bagian dari administrasi; yang memusatkan perhatiannya pada kegiatan yang dijalankan atau berhubungan dengan institusi-institusi (lembaga-lembaga atau organisasi-organisasi) publik. Dengan demikian, tata usaha dan administrasi publik adalah bagian dari administrasi.

Begitu luasnya bidang yang dicakup oleh istilah administrasi, sehingga Robert Presthus (1975) sampai-sampai mengungkapkan bahwa cakupan studi administrasi lebih luas daripada cakupan ilmu-ilmu sosial lainnya, karena kerja sama dapat ditemukan dalam setiap aspek kehidupan.

D. ILMU DAN SENI

Administrasi adalah *ilmu* dan *seni*. Sebagai ilmu, administrasi mempunyai teori inti dan dapat dipelajari oleh semua orang. Sedangkan sebagai seni, administrasi merupakan keterampilan yang ditempa oleh berbagai pengalaman. Jika kita memandang administrasi sebagai satu disiplin, maka administrasi termasuk dalam kategori ilmu. Sebaliknya, jika kita melihat administrasi sebagai aktivitas yang dilakukan sehari-hari, maka administrasi termasuk dalam kategori seni.

Dalam perkembangan selanjutnya, administrasi dipandang lebih konkret, yakni sebagai profesi, sebagaimana yang dilaksanakan para administrator, baik yang bekerja di lingkungan pemerintahan maupun di lingkungan swasta. Buku “*Reinventing Government*” (1991) tulisan Osborne dan Gaebler, yang mengguncang keamanan administrasi publik Amerika, melihat administrasi lebih sebagai profesi daripada ilmu atau seni.

Menurut The Liang Gie dan Soetarto (1978:36-41), administrasi adalah sebuah ilmu karena memenuhi tiga persyaratan berikut.

1. Administrasi merupakan sekelompok pengetahuan yang teratur mengenai sesuatu hal atau bidang.
2. Administrasi mempunyai berbagai konsep yang telah terbukti kebenarannya.
3. Administrasi memiliki metode untuk mencapai kebenaran, berdasarkan sifat-sifat empiris, sistematis, objektif, analitis dan dapat diuji kebenarannya.

E. CABANG-CABANG ILMU ADMINISTRASI

Secara umum ilmu administrasi dibagi dalam dua cabang besar, yakni administrasi publik (*public administration*) dan administrasi niaga (administrasi privat, *private administration*). Perbedaan antara dua cabang ilmu ini terletak pada *fokus* pembahasan atau objek studi. Administrasi publik memusatkan perhatiannya pada kerja sama yang dilakukan dalam lembaga-lembaga pemerintah; sementara administrasi niaga menumpahkan perhatiannya pada lembaga-lembaga bisnis swasta.

Menyadari bahwa kerja sama terjadi tidak hanya dalam lingkungan pemerintah tetapi juga dalam lingkungan lembaga-lembaga swasta, maka diusulkan cabang ilmu administrasi yang ketiga, yakni Administrasi Kemasyarakatan atau Ilmu Administrasi Sosial (The Liang Gie, 1962:59), yang mempelajari kegiatan-kegiatan yang dilakukan di luar lingkungan pemerintah dan organisasi swasta.

Perincian lebih lanjut mengenai cabang-cabang ilmu administrasi yang dibuat oleh The Liang Gie (1962: 44-55) menyebutkan delapan cabang keilmuan yang berasal dari satu rumpun ilmu administrasi. Cabang-cabang dimaksud adalah:

1. Ilmu Organisasi.
2. Ilmu Manajemen.

3. Ilmu Tata Hubungan.
4. Ilmu Administrasi Kepegawaian.
5. Ilmu Administrasi Keuangan.
6. Ilmu Administrasi Perbekalan.
7. Ilmu Administrasi Perkantoran.
8. Ilmu Hubungan Masyarakat.

F. ILMU ADMINISTRASI PUBLIK

Seperti halnya dengan istilah administrasi, administrasi publik juga mempunyai berbagai macam definisi. Tetapi, apabila kita telaah lebih mendalam definisi-definisi mengenai administrasi publik, kita menemukan beberapa pola pemikiran yang berbeda.

1. Pola Pemikiran Pertama

Pola pemikiran pertama memandang administrasi publik sebagai satu kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah, khususnya oleh lembaga eksekutif. Misalnya, Marshall Edward Dimock dan Gladys Ogden Dimock (1964), yang mengutip definisi W.F Willoughby, yaitu:

"Administrative function is the function of actually administering the law as declared by the legislative and interpreted by the judicial branches of government".

("fungsi administrasi adalah fungsi untuk secara nyata mengatur pelaksanaan hukum yang dibuat oleh lembaga legislatif dan ditafsirkan oleh lembaga yudikatif").

Sekalipun Willoughby (*dalam* Dimock & Dimock, 1964) menunjukkan bahwa administrasi publik hanya berkaitan dengan fungsi untuk melaksanakan hukum, tetapi ia juga menyatakan bahwa *"public administration as field is mainly concerned with the means for implementing political values"* (administrasi publik sebagai satu bidang studi berkaitan terutama dengan sarana untuk melaksanakan nilai-nilai politik).

2. Pola Pemikiran Kedua

Pola kedua menyatakan bahwa administrasi publik lebih luas daripada sekedar membahas aktivitas-aktivitas lembaga eksekutif saja. Artinya, administrasi publik meliputi seluruh aktivitas dari ketiga cabang pemerintahan, mencakup baik lembaga eksekutif maupun lembaga legislatif dan yudikatif,

yang semuanya bermuara pada fungsi untuk memberikan pelayanan publik.

Dengan pola pikir demikian J.M Pfiffner berpendapat bahwa:

"public administration is the coordination of collective efforts to implement public policy".

("administrasi publik adalah koordinasi dari usaha-usaha kolektif yang dimaksudkan untuk melaksanakan kebijakan pemerintah").

Pendapat tersebut sepenuhnya didukung oleh Gerald E. Caiden (1984:3) dengan mengatakan bahwa:

"administrasi publik meliputi setiap bidang dan aktivitas yang menjadi sasaran kebijaksanaan pemerintah; termasuk proses formal dan kegiatan-kegiatan DPR, fungsi-fungsi yang berlaku dalam lingkungan pengadilan, serta kegiatan dan lembaga militer".

Guna mengukuhkan pendapatnya bahwa administrasi publik tidak sekedar mempelajari kegiatan lembaga eksekutif saja, Caiden (1984) mengungkapkan bahwa administrasi publik adalah fungsi dari pembuatan keputusan, perencanaan, perumusan tujuan dan sasaran, penggalangan kerja sama dengan DPR dan organisasi-organisasi kemasyarakatan untuk memperoleh dukungan rakyat dan dana bagi program pemerintah, pemantapan dan perubahan organisasi, penerahan dan pengawasan pegawai, kepemimpinan, komunikasi, pengendalian, dan lain-lain fungsi yang dijalankan oleh lembaga eksekutif dan lembaga-lembaga pemerintahan lainnya.

Berangkat dari pola kedua, Felix A. Nigro dan Lloyd G. Nigro (1977:18) menyimpulkan bahwa administrasi publik adalah:

- a. usaha kelompok yang bersifat kooperatif yang diselenggarakan dalam satu lingkungan publik;
- b. meliputi tiga cabang pemerintahan (*eksekutif, yudikatif dan legislatif*) serta pertalian di antara ketiganya;
- c. mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijakan publik (*public policy*) dan merupakan bagian dari proses politik;
- d. amat berbeda dengan administrasi privat;
- e. berhubungan erat dengan kelompok-kelompok privat dan individual dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

3. Pola Pemikiran Ketiga

Ketika berlangsung Konferensi Administrasi Publik di Minnowbrook Universitas Syracuse, Amerika Serikat, September 1968, para pemikir

administrasi publik yang berusia muda melakukan “pemberontakan” untuk mendobrak pemikiran-pemikiran yang selama ini dipegang teguh oleh pakar-pakar tua administrasi publik. Mereka menentang pandangan bahwa fungsi administrasi publik hanya sekedar menjalankan kebijakan publik dan menegakkan hukum.

Konferensi Minnowbrook mencerminkan kepentingan jangka panjang dalam studi dan praktek administrasi publik, berhubung banyaknya tantangan dan masalah yang datang dari perubahan lingkungan. Dwight Waldo (1970) merasakan baik studi maupun praktek administrasi publik harus merespon secara memadai meningkatnya guncangan dan masalah-masalah kritis. Makalah “*Public Administration in a Time of Revolutions*” merefleksikan hal-hal ini. Selain itu, Waldo melihat adanya kesenjangan generasi antara pandangan tua dan muda. Adanya *generation gap* dan *revolt of youth* (revolusi dari pemuda) seharusnya merangsang pemikiran baru, mendorong energi baru, dan menarik bibit pemikiran administrasi publik yang lebih baik agar mampu mengatasi masalah-masalah publik.

Dipimpin oleh H. George Frederickson, mereka, yang oleh Waldo (1970) disebut sebagai “*Young Public Administrationists*”, (para pakar administrasi publik yang muda) menyatakan jika fungsi-fungsi ini yang dijalankan oleh administrasi, maka sebenarnya fungsi administrasi tidak lebih daripada sekedar sebagai penjaga malam atau anjing penjaga (*watch dog*). Menurut pandangan mereka, peran dan fungsi administrasi publik adalah menjalankan perubahan sosial dengan mendorong proses demokratisasi pemerintahan yang berpihak kepada *the powerless people* (rakyat yang miskin atau tak berdaya). Dalam “*Toward a New Public Administration*” (1971), Frederickson mengusulkan gagasan Administrasi Publik Baru. Ada tiga tujuan yang melatarbelakanginya:

- a. untuk menyajikan interpretasi dan sintesis dari administrasi publik baru;
- b. untuk menggambarkan bagaimana interpretasi dan sintesis dari administrasi publik baru ini mengkait dunia yang lebih luas dari pemikiran dan praktek administrasi publik;
- c. Untuk menerjemahkan makna administrasi publik baru bagi organisasi baru dan *vice versa*.

Perbincangan kita mengenai tiga kategori pemikiran (definisi) administrasi publik, akhirnya mengantarkan kita pada tiga hal yang amat fundamental, yakni:

- a. Administrasi publik tidak hanya berkaitan dengan aktivitas lembaga eksekutif saja, tetapi juga berkaitan dengan aktivitas lembaga-lembaga legislatif dan yudikatif.
- b. Administrasi publik adalah aktivitas manusia yang berkaitan dengan pengaturan sumber-sumber daya manusia dan alam, yang diperlukan untuk mencapai tujuan-tujuan kemasyarakatan.
- c. Administrasi publik mempunyai peran untuk melakukan perubahan sosial dengan cara melakukan demokratisasi pemerintahan, mulai dari tingkat pusat sampai ke daerah.

G. ADMINISTRASI PUBLIK: ILMU ATAU SENI?

Persoalan yang sering kali dilontarkan adalah mengenai kualifikasi keilmuan administrasi publik. Yakni, *apakah administrasi publik merupakan ilmu atau seni?* Pertanyaan ini adalah wajar, karena administrasi publik merupakan satu gejala yang universal sifatnya. Ia ada bersama-sama dengan lahirnya peradaban manusia; dan sekarang ini ia pun ada di tengah-tengah kegiatan hidup kita. Bahkan dalam negara yang modern, keberadaan administrasi publik makin penting. Karena sifatnya yang universal itulah ada sebagian pihak yang memandang administrasi publik sebagai seni. Pendapat ini tidak salah, tetapi tidak pula benar sepenuhnya. Kenyataan menunjukkan bahwa administrasi publik juga dikembangkan sebagai sebuah ilmu, terutama di lingkungan sekolah-sekolah tinggi administrasi dan fakultas-fakultas ilmu sosial dan ilmu politik. Sementara Pemerintah Indonesia sendiri tetap memelihara eksistensi Lembaga Administrasi Negara (LAN) sebagai salah satu lembaga pemerintah nondepartemen. Oleh sebab itu, lebih tepat memandang administrasi publik sebagai ilmu dan seni. Kita pandang sebagai ilmu apabila administrasi publik kita pahami sebagai satu bidang studi atau lapangan penyelidikan ilmiah; sedangkan administrasi publik kita pandang sebagai seni apabila kita lebih memperhatikan fungsi-fungsi praktisnya.

Presthus (1975) dengan terang-terangan mengikuti pandangan bahwa administrasi publik adalah ilmu dan seni. Ini disampaikan tatkala ia merumuskan administrasi publik sebagai ilmu dan seni dalam merancang dan melaksanakan kebijakan publik. Pendapatnya didukung oleh Dimock dan Dimock (1964), dengan menyatakan bahwa:

"sebagai suatu studi, administrasi publik membahas setiap aspek kegiatan pemerintah yang dimaksudkan untuk melaksanakan hukum dan memberikan pengaruh pada kebijakan publik (*public policy*); sebagai

suatu proses, administrasi publik adalah seluruh langkah-langkah yang diambil dalam penyelesaian pekerjaan; dan sebagai suatu bidang kemampuan, administrasi publik mengorganisasikan dan mengarahkan semua aktivitas yang dikerjakan orang-orang dalam lembaga-lembaga publik".

Berdasarkan definisi Dimock dan Dimock di atas, kita dapat menyimpulkan bahwa administrasi publik pada hakikatnya mempunyai tiga makna, yakni sebagai satu studi, yakni, satu kegiatan yang mengarah kepada kualifikasi ilmu; sebagai satu proses, yang menunjuk pada tahapan-tahapan yang dilakukan untuk melaksanakan tugas, misalnya diawali dengan perencanaan, diikuti pelaksanaan dan diakhiri dengan pengawasan. Selanjutnya sebagai kemampuan, menunjukkan bahwa administrasi publik adalah suatu profesi yang diperlukan dalam lingkungan institusi publik. Dalam konteks makna ketiga, Caiden ketika ditanya tentang kegunaan teori administrasi, ia menjawab bahwa kegunaannya adalah untuk memberi pengetahuan kepada administrator publik dalam rangka memecahkan masalah-masalah yang dihadapi.

Sekalipun demikian, kita sebaiknya mengikuti definisi Dwight Waldo (1991:17-18), karena definisinya lebih realistis dikaitkan dengan fungsi-fungsi dan kegiatan-kegiatan konkret yang dilaksanakan dan terjadi dalam lingkungan lembaga-lembaga pemerintahan, mulai dari tingkat pusat sampai ke tingkat daerah. Waldo menyebutkan bahwa:

"administrasi publik adalah organisasi dan manajemen dari manusia dan benda guna mencapai tujuan-tujuan pemerintah; administrasi publik adalah suatu seni dan ilmu tentang manajemen yang dipergunakan untuk mengatur urusan-urusan negara."

Adanya unsur organisasi dan manajemen dalam definisi Waldo mengukuhkan pandangan bahwa administrasi publik adalah birokrasi, atau sebaliknya birokrasi adalah administrasi publik. Mark Turner dan David Hulme (1997:83-84) juga mempersamakan birokrasi dengan administrasi publik. Keduanya menyatakan bahwa organisasi privat tidak dimasukkan dalam cakupan administrasi publik dengan alasan bahwa organisasi privat berbeda dengan administrasi publik dilihat dari letaknya dalam struktur negara. Turner dan Hulme menyebutkan tiga ciri administrasi publik, yaitu:

1. mempunyai kekuatan memaksa;
2. secara khusus berhubungan dengan hukum; dan
3. dalam menjalankan kegiatannya bertumpu pada akuntabilitas publik.

Sekalipun gerakan manajerialisme di banyak negara mendorong usaha untuk menggabungkan teknik manajemen sektor privat ke dalam sektor publik, namun pandangan administrasi publik bahwa birokrasi sebagai inti administrasi publik ternyata tetap kuat dan dominan (Turner & Hulme, 1997:84).

H. LINGKUNGAN ADMINISTRASI PUBLIK

Administrasi publik tumbuh dan berkembang tidak dalam lingkungan yang hampa atau vakum. Sebaliknya, administrasi publik hidup dan bergerak dalam satu lingkungan nyata bangsa atau masyarakat tertentu. Sebagai satu sistem terbuka, administrasi publik selalu berhubungan dan berinteraksi dengan lingkungan sosialnya (*social setting*). Lingkungan sosial yang berbeda mengakibatkan karakteristik administrasi publik berbeda, persis seperti satu pepatah yang menyatakan "Lain ladang lain belalang." Dalam pengertian lingkungan sosial tercakup di dalamnya faktor ideologi, politik, sosial-budaya, dan ekonomi. Studi yang mempelajari hubungan interaktif antara administrasi publik dan lingkungan sosialnya disebut sebagai studi ekologi administrasi publik. Lahirnya studi Perbandingan Administrasi Publik (*Comparative of Public Administration*) pada dasawarsa 1960-1970 diilhami oleh kegagalan program bantuan teknis yang diberikan oleh negara-negara maju kepada negara-negara sedang berkembang (*developing countries*). Kegagalan ini disebabkan oleh perbedaan lingkungan sosio-kultural antara negara pemberi bantuan (khususnya Amerika Serikat) dengan negara-negara penerima bantuan (seperti Indonesia, dan negara-negara Asia-Afrika lainnya).

Hubungan interaktif antara administrasi publik dan lingkungan sosial mempunyai dua makna atau dua pola:

1. Administrasi Publik Mempengaruhi Lingkungan

Kebijakan dan tindakan yang ditempuh administrasi publik bisa mempengaruhi atau mengubah unsur-unsur lingkungan. *Contoh:* guna menekan cepatnya laju pertumbuhan penduduk Indonesia, maka sejak pertengahan dekade 1970, pemerintah Indonesia menyelenggarakan program keluarga berencana di bawah kendali Badan Koordinasi Keluarga Berencana (BKKN) yang kantornya tersebar mulai dari tingkat pusat sampai ke tingkat kabupaten/kota, yang personilnya bergerak mulai dari pusat sampai ke pelosok-pelosok desa. Melalui usaha yang sistematis dan konsisten, ternyata dalam waktu yang relatif singkat,

Pemerintah Indonesia berhasil menekan pertumbuhan penduduk Indonesia sampai sekitar 1,2%, yang sebelumnya mencapai angka 2,7% per tahun.

Contoh lain terjadi ketika pemerintah membuka Indonesia sebagai pasar bebas mulai 2003, sesuai dengan perjanjian *Asian Free Trade Agreement* (AFTA). Kebijakan ini secara langsung mempengaruhi sistem ekonomi nasional.

Pengaruh administrasi publik juga terasa langsung dalam sistem politik, ketika administrasi publik memutuskan untuk (a) menyatukan (memfusikan) semua partai politik menjadi tiga partai politik (Partai Golongan Karya, Partai Persatuan Pembangunan, dan Partai Demokrasi Indonesia); dan (b) menyelenggarakan pemilihan umum berdasarkan sistem proporsional terbuka, menggantikan sistem lama yang berdasarkan sistem proporsional tertutup

2. Lingkungan Sosial Mempengaruhi Administrasi Publik

Kenyataan menunjukkan berbagai unsur lingkungan sosial dapat mempengaruhi perilaku dan efektivitas administrasi publik. *Contoh:* Rendahnya semangat pelayanan birokrasi di Indonesia disebabkan oleh kuatnya pengaruh budaya feodal. Budaya dianggap sebagai faktor yang menyebabkan mengapa pelayanan administrator publik lebih mengedepankan kepentingan penguasa daripada kepentingan rakyat. Uraian lebih lanjut mengenai perilaku birokrasi Indonesia dapat dibaca pada buku Agus Dwiyanto, dkk. "*Reformasi Budaya Birokrasi di Indonesia*" (2002) dan buku "*Reformasi Birokrasi*" (2008) yang ditulis Taufiq Effendi.

Turner dan Hulme (1997: 92) menjelaskan bahwa budaya merupakan satu masalah dalam manajemen. Mengutip pendapat Bjur dan Zomorodian, Turner dan Hulme mengajukan pendekatan kontekstual (*context-based approach*) dalam administrasi, guna menerangkan bahwa nilai-nilai budaya dapat mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan administrasi. Contoh pengaruh nilai-nilai budaya terhadap praktek administrasi disajikan dalam Bagan 1.1. Tidak ada keraguan bahwa kegiatan dan perilaku administrator publik di Asia, khususnya Indonesia, sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor budaya lokal.

Bagan 1.1
 Nilai-nilai Budaya dan Administrasi

	Nilai-nilai Budaya Religius-Institusional		Nilai-nilai Budaya Instrumental Sekuler
1.	Tidak ada pemisahan antara negara dan agama	1.	Secara konstitusional negara dipisahkan dari agama
2.	Pasar adalah sebuah institusi khas; agama mendominasi nilai politik dan sosial	2.	Nilai dan institusi pasar mendominasi kebanyakan nilai politik dan organisasi.
3.	Marga dan keluarga merupakan model organisasi yang dominan	3.	Usaha komersial merupakan model organisasi yang dominan
4.	Kesesuaian antara tujuan dan cara; cara lebih penting daripada tercapainya tujuan. Tidak diperkenankan adanya satu pun penyimpangan	4.	Pragmatisme; orientasi hasil; cara kurang penting dibandingkan dengan tercapainya tujuan. Cara diakui jika mendatangkan keuntungan ekonomi.
5.	Meletakkan nilai-nilai instrumental di bawah nilai agama. Implikasi langsung konsep efisiensi, efektivitas, tingkat pengembalian dan seterusnya	5.	Nilai-nilai efisiensi, efektivitas, persamaan kesempatan dipakai pada hampir semua institusi publik dan privat.
6.	Tekanan pada pemenuhan pribadi atas nilai spiritual yang dipandang lebih utama daripada keberhasilan materiil.	6.	Sasaran materiil mendominasi upaya pribadi untuk berprestasi penuh
7.	Keunggulan pribadi dimungkinkan hanya dalam arti religius.	7.	Prestasi pribadi diukur dari kemakmuran, pendidikan dan kesejahteraan

Sumber: Turner, Mark and Hulme, David. (1977). *Governance, Administration and Development*. London: MacMillan Pres. P.93.

I. CABANG-CABANG ADMINISTRASI PUBLIK

Pemilahan cabang-cabang administrasi publik dilakukan berdasarkan pendekatan yang dilakukan, yang pada umumnya memilih salah satu dari lima alternatif pendekatan yang terdiri dari sistem, teori, perilaku, normatif dan sumber daya. Sebagian dari hasilnya adalah sebagai berikut.

1. Prinsip-prinsip Administrasi Publik.
2. Perencanaan Pembangunan.
3. Kebijakan Publik.
4. Reformasi Administrasi.
5. Hukum Administrasi Negara.
6. Administrasi Pemerintahan Daerah.
7. Organisasi dan Manajemen Publik.

8. Manajemen Strategis.
9. Teori Administrasi.
10. Teori Organisasi.
11. Perilaku Organisasi.
12. Kepemimpinan.
13. Manajemen Sumber Daya Manusia.



LATIHAN

Untuk membantu memahami materi yang telah diuraikan dalam bagian ini, cobalah Anda jelaskan, apakah setiap kegiatan yang dilakukan oleh manusia dapat dikualifikasikan sebagai kegiatan administrasi?

Petunjuk Jawaban Latihan

Untuk menjawab soal latihan tersebut, cobalah Anda cermati uraian tentang administrasi pada Kegiatan Belajar 1.



RANGKUMAN

Administrasi adalah sebuah istilah yang bersifat generik, yang mencakup semua bidang kehidupan. Karena itu, banyak sekali definisi mengenai administrasi. Sekalipun demikian, ada tiga unsur pokok dari administrasi. Tiga unsur ini pula yang merupakan pembeda apakah sesuatu kegiatan merupakan kegiatan administrasi atau tidak.

Dari definisi administrasi yang ada, kita dapat mengelompokkan administrasi dalam pengertian proses, tata usaha dan pemerintahan atau administrasi publik. Sebagai ilmu, administrasi mempunyai berbagai cabang, yang salah satu di antaranya adalah administrasi publik.

Semua definisi mengenai administrasi publik dapat dibagi dalam dua kategori. *Pertama*, definisi yang melihat administrasi publik terkait aktivitas yang dilakukan oleh lembaga eksekutif saja. Dan *kedua*, definisi yang melihat cakupan administrasi publik meliputi semua cabang pemerintahan dan hal-hal yang berkaitan dengan publik.

Terdapat hubungan interaktif antara administrasi publik dengan lingkungan sosialnya. Di antara berbagai unsur lingkungan sosial, unsur

budaya merupakan unsur yang paling banyak mempengaruhi penampilan (*performance*) administrasi publik.

Karena lingkungan terus berubah secara mendasar, maka pemikiran dan praktek administrasi publik juga harus diperbarui. Tuntutan ini yang mendorong munculnya gerakan Administrasi Publik Baru sejak akhir dekade 1960.



TES FORMATIF 1 _____

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

Contoh: Sifat administrasi sebagai satu fenomena sosial adalah

- A. primitif
- B. modern
- C. universal
- D. nasional

Jawaban yang benar adalah "universal" karena administrasi ada, baik dalam masyarakat primitif maupun modern, dan dalam setiap masyarakat apapun kebangsaannya dapat ditemukan administrasi. Karena itu jawaban yang benar adalah (C).

- 1) Apakah yang menjadi ciri kegiatan administrasi?
 - A. Dilakukan oleh dua orang atau lebih.
 - B. Dilaksanakan dalam kerangka kerja sama.
 - C. Mempunyai tujuan tertentu yang hendak dicapai.
 - D. Semuanya benar.
- 2) Istilah administrasi dapat dipandang dalam pengertian sebagai
 - A. proses atau kegiatan
 - B. tata usaha atau *clerical works*
 - C. pemerintah atau administrasi publik
 - D. semuanya benar
- 3) Administrasi publik, sebagai cabang ilmu administrasi, membahas aktivitas-aktivitas dari
 - A. badan-badan eksekutif
 - B. badan-badan eksekutif, legislatif, dan yudikatif
 - C. perusahaan-perusahaan swasta
 - D. anggota masyarakat

- 4) Status dari administrasi publik adalah sebagai
 - A. seni
 - B. ilmu
 - C. ilmu dan seni
 - D. perilaku

- 5) Dalam studi administrasi publik topik bahasan yang amat menonjol adalah
 - A. kebijakan publik
 - B. jumlah pegawai negeri
 - C. faktor lingkungan
 - D. tingkat pembangunan

- 6) Tata usaha (*clerical works*) termasuk bagian dari
 - A. pemerintah
 - B. negara
 - C. administrasi
 - D. kebudayaan

- 7) Administrasi publik sebagai ilmu merujuk pada
 - A. disiplin ilmu
 - B. keterampilan
 - C. gelar
 - D. kerja sama

- 8) Administrasi publik sebagai seni merujuk pada
 - A. disiplin ilmu
 - B. keterampilan
 - C. gelar
 - D. kerja sama

- 9) Definisi administrasi publik dapat dikelompokkan dalam
 - A. satu pola
 - B. dua pola
 - C. tiga pola
 - D. empat pola

- 10) Definisi administrasi publik pola pertama menekankan pada lembaga
 - A. legislatif
 - B. eksekutif
 - C. yudikatif
 - D. swadaya masyarakat

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali
80 - 89% = baik
70 - 79% = cukup
< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 2**Sejarah Pertumbuhan Administrasi Publik**

Teguhnya kedudukan administrasi publik dalam kehidupan masyarakat modern, tak bisa dilepaskan dari faktor kesejarahan. Apa yang dicapai administrasi publik sekarang merupakan hasil dari rangkaian perjalanan sejarah yang panjang. Administrasi publik, sebagai suatu fenomena yang bersifat universal, telah hadir bersama dengan lahirnya peradaban manusia. Rekonstruksi sejarah mengungkapkan bahwa administrasi dapat dilacak kembali ratusan, jika tidak ribuan tahun yang lalu. Kode hukum publik, bentuk organisasi birokratis, sistem akuntansi dan anggaran yang kompleks, administrasi pajak, supervisi pekerjaan umum, sistem prestasi dalam penempatan pegawai pada jabatan-jabatan publik dan sebagainya telah diterapkan sejak zaman lampau. Berdasarkan perjalanan sejarah, pertumbuhan administrasi publik dapat dibagi dalam dua periode berikut:

1. Sejarah pertumbuhan administrasi publik dari zaman kuno sampai dengan tahun 1880, dan
2. Sejarah pertumbuhan administrasi publik modern, yang berlangsung dari akhir abad kesembilan belas atau awal abad kedua puluh.

Bagian modul ini menguraikan periode pertama, sedang periode kedua akan dibahas pada bagian akhir modul ini. Periode pertama sejarah administrasi publik menerangkan secara singkat administrasi publik yang berlaku pada zaman Mesir Kuno, Cina Kuno, Yunani Kuno, Romawi, Abad Pertengahan, Prusia-Austria, dan Amerika Serikat. Sebagai tambahan, diuraikan beberapa pendekatan yang berlaku dalam studi administrasi publik, termasuk empat pendekatan yang diajukan oleh John C. Buechner dalam mempelajari administrasi publik, namun bukan dari sudut pandang historis.

A. MESIR KUNO

Dasar historis administrasi publik barangkali berasal dari administrasi yang dipraktekkan secara luas di Mesir Kuno sejak 1300 SM. Dalam masyarakat Mesir Kuno telah dikenal sistem administrasi; sekalipun kita hanya dapat menemukan sedikit peninggalan mengenai sasaran-sasaran manajemen dan tipe-

tipe awal administrasi sebagaimana tersirat dalam diktum pertama yang dititahkan oleh Ramses III adalah:

"Demi Tuhan, aku telah membuat dekrit besar mengenai administrasi kuil-Mu, yang tercatat dalam dinding tulis Mesir".

Sedang sebagai pengunci titahnya, Ramses III mengatakan:

"Aku perlakukan para budak-belian sebagai penjaga dan administrasi terusan dan penjaga ladang-ladang gandum, demi Engkau, Tuhan Re".

Dalam pengamatan Max Weber, *Mesir adalah negara paling tua yang memiliki administrasi birokrasi*. Waktu itu, pengaturan air secara publik, kolektif dan menjangkau seluruh negara merupakan keharusan karena desakan faktor-faktor teknis ekonomi. Salah satu di antara beberapa faktor teknis yang esensial adalah apa yang disebut oleh orang modern sebagai sasaran-sasaran komunikasi yang tercermin dalam tindakan seorang juru damai dalam proses birokratisasi Mesir. Tingkat pengembangan sarana-sarana komunikasi merupakan kondisi utama yang memberikan peluang bagi kemapanan administrasi birokratis, sekalipun hal ini bukan merupakan satu-satunya kondisi pokok yang dihadapi Kerajaan Mesir. Tetapi yang jelas adalah bahwa sentralisasi birokratis yang bertumpu pada sistem ekonomi swasembada tidak bakal mampu diwujudkan oleh Kerajaan Mesir, kecuali dengan memanfaatkan sungai Nil.

Secara khusus Michael Rostovtzeff membahas Mesir selama abad 300 SM. Pada zaman para Firaun, organisasi dan ekonomi benar-benar khas dibandingkan dengan bangsa-bangsa beradab lainnya. Ide pokok negara Mesir kuno, khususnya dalam dinasti keempat, kesebelas, dan kedelapan belas adalah pengorganisasian usaha ekonomi dan penduduk yang ketat untuk menjamin setiap anggota masyarakat dan masyarakat secara keseluruhan memperoleh peluang yang amat terbuka guna menaikkan tingkat kemakmuran.

Ptolemius menganggap Mesir sebagai miliknya sendiri. Ia secara konsisten memegang ide ini dan menjadikan idenya sebagai miliknya sendiri, karena inilah satu-satunya cara termudah untuk memerintah Mesir. Akibatnya, sistem kepegawaian dan administrasi Mesir kuno disempurnakan, dibuat sistematis, dan dikonsentrasikan ke tangan-tangan penguasa baru dan para pembantu birokrasinya. Untuk pertama kalinya sistem administrasi Mesir dikodifikasikan, dikoordinasikan dan dirancang untuk bergerak dengan mekanisme tertentu, dibangun untuk suatu tujuan tertentu, dan dirumuskan secara jelas. Tak ada satu pun kebijaksanaan yang dapat ditoleransi, diselewengkan atau diubah walaupun

seluruh sistem pemerintah didasarkan pada kekuatan dan paksaan. Penelitian yang dilakukan atas peninggalan kota Philadelphia mengungkapkan bahwa kota ini diatur oleh mekanisme administrasi ala Ptolemius, di mana pertanian, pengembangbiakan ternak, industri, dan perniagaan diarahkan dalam satu jalur yang identik dengan kehidupan yang berlaku di Mesir pada 300 SM.

Apa yang berlaku di Mesir kuno itu telah memperlihatkan pentingnya segi "art" (seni) dalam penyusunan dan perencanaan program, cara-cara untuk memperoleh sumber materiil dan manusiawi, pengawasan dan koordinasi program yang disentralisasikan, dan penyelenggaraan kebijakan-kebijakan yang diputuskan oleh para penyelenggara kerajaan.

B. CINA KUNO

Kegiatan administrasi publik yang dipraktikkan di Cina kuno, diberi semangat oleh doktrin Confusius. Salah satu di antara ajaran-ajarannya menyatakan perlunya penyelenggara rumah tangga pemerintahan yang baik, dan perlunya pemerintah melakukan seleksi pegawai pemerintahan yang cakap dan jujur. Pengaruh doktrin Confusius amat kentara pada masa Dinasti Han (202 SM-219 M) yang juga menekankan pentingnya tujuan penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Apabila kita memperbincangkan Confucius, kebanyakan yang tampil adalah ajaran-ajarannya yang berkenaan dengan soal kode etik. Tetapi sebenarnya masalah pemerintahan merupakan pusat perhatian filosofi Confusius dan merupakan titik sentral dari budaya Cina Kuno. Confusius sendiri, setelah bertahun-tahun mengajar, kemudian kembali ke bidang pemerintahan ketika ia menjelang berumur lima puluh tahun. Seluruh masa hidupnya dimanfaatkan untuk menulis, bukan hanya dalam bidang filsafat moral dan etik, tetapi juga dalam bidang politik dan pemerintahan. Ucapan-ucapan bersayap berisi hasil observasinya, termasuk mengenai loyalitas dan kebijaksanaan para pejabat negeri.

Di antara berbagai karya Confusius yang masih berharga adalah minatnya terhadap metode-metode yang dalam zaman sekarang dikenal dengan istilah administrasi dan manajemen. Misalnya, makalah Micius atau Mo-Ti. Micius yang ditulis pada awal 500 SM, dianggap sebagai pedoman bagi pemerintahan dan administrasi Cina, yang tetap dipatuhi selama enam ratus tahun lebih. Pedoman ini, yang kemudian lebih dikenal dengan nama *Konstitusi Chow*,

memuat delapan aturan bagi Perdana Menteri dalam melaksanakan pemerintahan pada departemen-departemen yang berbeda-beda.

Satu analisis mengenai administrasi publik Cina kuno telah dikemukakan oleh Leonard Shihlien Hsu. Ada lima prinsip administrasi publik yang diungkapkan. Prinsip-prinsip ini diangkat dari ajaran Confusius yang berfungsi sebagai norma-norma kebajikan. Lima prinsip dimaksud adalah:

1. Penguasa dan para pejabat harus mengetahui kondisi negara secara menyeluruh.
2. Para pemimpin pemerintahan harus memiliki alat untuk mendekati satu masalah.
3. Dengan mengatasi perbedaan-perbedaan pendapat yang paling tajam, secara hati-hati mempelajari kenyataan yang ada, untuk kemudian memecahkan masalah tersebut secara moderat, praktis dan logis sesuai dengan aturan etika.
4. Semangat publik merupakan faktor penting bagi ketepatan penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan.
5. Pemerintah harus mengembangkan kesejahteraan (ekonomi) rakyat.
6. Administrasi publik harus tetap berorientasi publik, mempunyai sifat mulia, tidak angkuh, dan mempunyai kemampuan yang memadai.

Confusius, menurut Edward S. Corwin, "mengajari kita bahwa tugas pemerintahan harus dilaksanakan dengan baik". Hu Shih yang telah menguraikan sistem ujian pegawai negeri yang berasal dari dinasti Han (202 SM - 219 M) mencatat bahwa kekaisaran Han dalam masa jayanya merupakan duplikat negeri Cina sekarang. Meskipun tanpa sarana-sarana modern dalam bidang transportasi dan komunikasi, namun tugas administrasi kekaisaran yang besar dengan pusat pemerintahan di Chang-an itu, dimaksudkan untuk mempertahankan kesatuan kerajaan dan perdamaian selama empat ratus tahun. Langkah demikian meletakkan satu kerangka yang bersifat permanen bagi kehidupan nasional yang menyatu untuk jangka waktu 2000 tahun. Dan ini adalah bukti prestasi terbesar dari kejeniusan politik orang Cina. Bangsa Cina telah melaksanakan selama berabad-abad sistem administrasi sebelum berkembangnya seni dan ilmu administrasi modern; di mana sistem tersebut berkembang dengan baik dalam dunia kepegawaian dan manajemen publik yang modern.

C. YUNANI KUNO

Di kalangan bangsa Yunani kuno juga ditemukan berlakunya sistem administrasi. Hal-hal yang berkaitan dengan administrasi publik sangat menonjol dalam alam pikiran orang-orang Yunani kuno. Bukti-bukti historis yang tertulis menunjukkan bahwa kebanyakan sarjana dan pemimpin Yunani, seperti Aristoteles, sangat sibuk dalam menerangkan dan mengenalkan bentuk pemerintahan yang didukung rakyat serta konsepsi demokrasi.

Bentuk administrasi Yunani dengan tepat dicerminkan dalam pidato pemakaman yang disampaikan Pericles untuk menghormati mereka yang gugur sebagai pahlawan dalam perang Peloponnesia (430 SM).

"Pemerintah kita", ucap Pericles, "adalah sebuah pemerintahan demokratis, karena administrasinya berada di tangan orang banyak, bukan dalam tangan segelintir orang".

Di samping Pericles terukir dalam sejarah nama-nama besar seperti Socrates dan Plato, dua tokoh yang paling bersemangat dalam mengkaji hubungan antara negara dan masyarakat. Bahkan Socrates telah mendiskusikan peranan manajer dalam temu wicaranya dengan Nicomachides

D. ROMA

Berbeda dengan Yunani, administrasi Roma dipandang lebih realistis dan lebih mempunyai muatan metodologis. Sekalipun demikian, administrasi Roma mempunyai persamaan dengan administrasi Yunani kuno dalam hal bahwa bangsa Roma tidak begitu memerinci sistem administrasi mereka. Hal ini tidak mengecilkan arti pentingnya kenyataan bahwa bukti-bukti sejarah telah memaparkan dan mendemonstrasikan kemampuan sistematis mereka dalam bidang manajemen. Tokoh-tokoh pemikir yang telah tercatat dalam sejarah administrasi Roma antara lain Marcus Tullius Cicero, seorang ahli hukum dan negarawan Roma semasa kekaisaran Julius Caesar dan Aurelius Casiodorus, seorang senator Roma dan penasihat administrasi Raja Ostrogoth. Di bawah ini disajikan pikiran yang menarik dari Cicero, yang dituangkan dalam *De Officiis*.

"Mereka yang telah dianugerahi kemampuan untuk mengadministrasikan urusan-urusan publik seharusnya membuang rasa kebencian, dan sebagai gantinya senantiasa memberikan arahan dalam kegiatan pemerintahan. Mereka yang berniat untuk melibatkan diri dalam

urusan-urusan pemerintahan seharusnya tidak mengabaikan dua petunjuk Plato: *pertama*, mengembangkan orientasi apa yang terbaik bagi rakyat, dengan cara mengendapkan kepentingan pribadinya sendiri; *kedua*, senantiasa menjamin keberhasilan seluruh lembaga politik, dan tidak hanya melayani kepentingan sesuatu partai dengan merugikan pihak-pihak lain. Administrasi dan lembaga pemerintahan, seperti kantor perwakilan, seharusnya diarahkan untuk mendatangkan kemanfaatan kepada masyarakat, lembaga atau kantor yang bersangkutan".

Sampai kira-kira abad pertama sebelum Masehi, bangsa Romawi menghadapi masalah bagaimana menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan, yang terutama dipusatkan pada penyelesaian persoalan atau kepentingan sosial dan ekonomi. Beban yang dihadapi Romawi makin diperberat oleh wilayah yang begitu luas, yang mempunyai keanekaragaman kebudayaan. Susunan institusi yang dibentuk oleh bangsa Romawi meliputi sistem dinas-dinas eksekutif, dewan-dewan, pengadilan dan senat yang menghasilkan produk-produk administrasi. Termasuk dalam produk ini adalah aspek-aspek yang berkenaan dengan kepemimpinan, koordinasi dan kontrol. Alasan ini pulalah yang mendorong sebagian dari para pengamat menyimpulkan bahwa bangsa Romawi jauh lebih sistematis dan metodis dalam menguji, melaksanakan, dan menyempurnakan teknik-teknik manajemen politik.

E. ABAD PERTENGAHAN

Abad pertengahan juga ditandai dengan perkembangan manajemen dan administrasi. Cakupannya yang luas merupakan hal penting yang menuntut perhatian yang terus-menerus. Sebagai contoh, pada tahun 812 Masehi, Charlemagne mengungkapkan perlunya usaha-usaha untuk memperkuat dan memperbaiki administrasi, khususnya administrasi fiskal, pengawasan pegawai, pengembangan sistem laporan dan pengangkatan pegawai yang cakap.

Gereja-gereja abad pertengahan juga mewarnai upaya untuk mengembangkan sistem administrasi. Bahkan dalam masa reformasi, Calvin berbeda dengan Luther dalam membela keyakinannya bahwa masyarakat gerejani dapat memainkan peranan yang efektif, jika ia tersusun dalam satu struktur institusional. Calvin memandang perlunya gereja memiliki kepemimpinan yang kuat dan pengarahannya yang berdaya guna. Sebagai alternatif bagi kekuasaan gereja, Calvin menyodorkan pemikiran atau gagasan mengenai satu struktur administrasi di mana perumusan kebijakan diserahkan kepada

pimpinan, sedang pengesahan atau penolakan oleh para pemeluk (jemaat) dilakukan di dalam wilayah (kumpulan) keanggotaan.

F. PRUSIA - AUSTRIA

Mereka yang mempercayai bahwa administrasi yang sistematis baru dihasilkan dalam satu atau dua abad yang lalu, akan dijungkirbalikkan oleh studi mengenai periode *Kameralis*. *Kameralis* adalah sekelompok profesor dan ahli administrasi publik Jerman dan Austria, yang berjaya secara efektif selama kurun waktu 1550 - 1700-an. Periode *Kameralis* terjadi semasa negara yang disentralisasikan secara paternalistik oleh William I dari Prusia (1713 - 1740) dan Maria Theresia dari Austria (1740 - 1780).

Pada umumnya kaum *Kameralis* diidentikkan dengan kaum Merkantilis Inggris dan kaum Fisiokrat Prancis. Mereka memusatkan perhatiannya pada upaya untuk memperkuat kemakmuran materiil negara. Meskipun demikian, ini tidak berarti bahwa mereka hanya mementingkan hal-hal yang berkaitan dengan ekonomi nasional dan pembaharuan pajak saja, namun pada saat yang sama mereka juga memberikan perhatian yang besar pada administrasi, khususnya administrasi publik. Tokoh-tokoh yang menonjol dari kalangan kaum *Kameralis* adalah Melchoir Von Osse dan Georg Zincke, dua orang yang dipandang paling mempunyai pesona, karena pengaruh pemikiran mereka yang kuat. Kaum *Kameralis* lebih banyak melaksanakan program latihan bagi para administrator, dibandingkan dengan kelompok-kelompok yang lain. Pustaka *Kameralis* mempunyai lebih dari 2000 judul, di antaranya 500 buah buku mengenai administrasi keuangan dan 500 buah buku lainnya membahas topik administrasi lainnya, yang di dalamnya mengandung 164 judul mengenai administrasi pertanian. Untuk memudahkan para siswanya mengikuti latihan mengenai pelayanan publik, setiap judul buku pustaka diklasifikasikan ke dalam "yang dipelajari atau "yang tidak dipelajari", serta "sangat baik", "baik", "cukup", dan "cukup baik".

Menurut pendapat Albion Small, orang yang dikenal sebagai penemu penerjemah, penafsir mazhab administrasi publik *Kameralis*, *Kameralis* adalah teknologi administrasi, yang berusaha mendekati masalah-masalah kemasyarakatan dari wawasan (sudut pandang) umum. Kaum *Kameralis* menawarkan berbagai persoalan pokok dan mengembangkan satu teori kemasyarakatan yang utuh, terutama yang berkenaan dengan sistem administrasi Jerman. Memang, pada dasarnya, Kaum *Kameralis* mendambakan adanya

administrasi yang sistematis, walaupun minat utama mereka adalah kesejahteraan materiil sesuatu negara. Nampaknya kaum Kameralis mengikuti suatu paham bahwa jika suatu kehidupan yang baik hendak diraih, maka manajemen yang baik harus diterapkan. Mereka meyakini bahwa sesuatu negara hanya bisa berjaya, bila manajemen yang baik dilaksanakan.

G. AMERIKA SERIKAT

Pengalaman historis di Amerika juga menunjukkan bertumbuhnya minat untuk mempelajari dan mengembangkan administrasi. Sebelum tahun 1776, administrasi yang semrawut di negara-negara koloni Inggris menyebabkan lahirnya berbagai macam problem, yang justru memicu terjadinya pemisahan negara Amerika Serikat dari induknya, negara Inggris. Wajah manajemen kolonial nampak dengan jelas penuh kekacauan, tumpang tindih, tidak efisien dan tidak terorganisasi. Bagi kaum kolonis (penjajah), administrasi dicerna sebagai perintah dari Inggris. Aktivitas parlemen dan penyelenggaraan administrasi dipandang sebagai masalah-masalah pengelolaan daerah koloni yang bersifat semi otonom. Konsep dan praktek administrasi yang dipraktekkan secara sukses di Inggris, tidak selalu dapat diterapkan di daerah kolonialnya.

Sesudah memperoleh kemerdekaan, Amerika dihadapkan pada tugas untuk menentukan dan menyusun sistem administrasi dan pemerintahan yang sesuai dengan kebutuhan mereka sendiri. Sayang Undang-undang Konfederasi secara fungsional hanya mempunyai dampak kecil dalam memperbaiki sistem administrasi Amerika. Hal ini disebabkan oleh terciptanya negara berbentuk konfederasi yang menghasilkan suatu sistem pemerintahan yang tidak ketat dan menyebabkan penyebaran pusat-pusat kekuasaan pemerintahan, konflik di antara dan di dalam badan-badan penyelenggara pemerintah, dan masalah-masalah umum yang muncul bersamaan dengan kelahiran bangsa baru Amerika.

Usaha-usaha untuk memberlakukan Undang-Undang Dasar 1787 melibatkan hal-hal mengenai bagaimana pemerintah nasional akan diselenggarakan. *Contoh:* dalam perdebatan tentang keuntungan-keuntungan sistem kabinet presidensial, Alexander Hamilton mencatat dalam *The Federalist No. 70*, bahwa badan eksekutif yang lemah, menunjukkan penyelenggaraan pemerintahan yang lemah pula. Selain itu, Alexander Pope memperingatkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan yang *semrawut* (brengek) akan mengakibatkan pemerintahan yang *semrawut* (brengek) pula.

Pada tahun 1813, Alexis de Tocqueville, seorang pengamat praktek politik yang cerdas, menerangkan bagaimana administrasi diselenggarakan di Amerika. De Tocqueville telah mempelajari sistem administrasi Amerika dalam konteks demokrasi. Sebagai hasilnya, de Tocqueville mengungkapkan bahwa para administrator Amerika tidak memiliki pengetahuan administrasi yang cukup. Menurut pendapatnya, administrasi adalah suatu ilmu tetapi di Amerika yang menyelenggarakan administrasi publik adalah mereka yang tidak mempunyai bekal dalam pengetahuan ini. Karena itu, pada awal tegaknya negara Amerika, nampak adanya keprihatinan yang luas mengenai berbagai aspek administrasi publik. Tetapi kecenderungan ini tidak dipahami secara jelas.

Karena jumlah penduduk Amerika makin lama makin bertambah, bersamaan dengan pembentukan unit-unit pemerintahan yang baru dan karena masalah-masalah penyelenggaraan negara menjadi amat kompleks dan makin ekstensif, maka timbul tuntutan untuk mengembangkan lebih lanjut pengetahuan yang lekat dengan masalah penyelenggaraan administrasi. Thomas Jefferson, dengan gagasan-gagasan agrarisnya dan falsafahnya tentang pemerintahan dan sentralisasi administrasi serta pandangan-pandangannya mengenai hubungan negara-negara bagian dengan pemerintah nasional, memelopori pendekatan Amerika terhadap administrasi publik di awal abad kesembilan belas.

Paham demokrasi Jackson di tahun 1800-an juga ikut mempengaruhi sikap terhadap administrasi pemerintahan, khususnya masalah penempatan orang dalam jabatan-jabatan publik. Waldo (1991) mengungkapkan bahwa filsafat demokrasi dari Jefferson-Jackson cenderung "mencurigai" peranan pemerintah. Konsekuensi dari pandangan ini adalah bahwa pemerintah tidak boleh terlalu banyak mencampuri urusan perseorangan, tetapi sebaliknya pemerintah harus memberikan peranan yang besar kepada perseorangan dalam menentukan kegiatan kolektifnya. Yang mereka inginkan adalah amatirisme dalam menduduki jabatan-jabatan negara, sebagai satu cara untuk melenyapkan *spoilsystem*.

Pandangan Jefferson-Jackson, menurut Waldo (1991), sebenarnya bermula dari terjadinya transformasi masyarakat Amerika, dari agraris ke industri, yang pada gilirannya melahirkan masalah-masalah baru dalam bidang pemerintahan; di mana terdapat desakan untuk mengubah penafsiran mengenai arti demokrasi. Akan tetapi kemudian ternyata dengan bertumbuhnya daerah dan berkembangnya industri, pikiran-pikiran dan gagasan yang telah mapan tidaklah memenuhi kebutuhan zaman lagi. Tidak mengagetkan jika dalam lingkungan pemerintahan berkecamuk inefisiensi, kecurangan, dan kekacauan.

Beberapa pihak menyadari dan menduga akan datangnya bahaya sekiranya lembaga-lembaga pemerintahan yang lama tetap dipertahankan. Sebagai jawaban terhadap tantangan-tantangan ini lahirlah studi mengenai administrasi publik. Hal ini mengisyaratkan upaya untuk membuat pemerintah tetap berjalan lancar, dalam perubahan keadaan apa pun. Upaya - upaya yang hendak dilakukan adalah dengan menggiatkan studi yang sistematis tentang masalah-masalah pemerintahan dan program-program latihan bagi mereka yang berhasrat untuk menerjunkan dirinya ke dalam jabatan-jabatan publik.

H. PERKEMBANGAN ADMINISTRASI MODERN

Jay M. Shafritz dan Albert C. Hyde (1978) menerangkan bahwa tulisan-tulisan mengenai administrasi publik harus melacak kembali catatan sejarah administrasi lama sebelum kelahiran Yesus. Administrasi Mesir Kuno menyajikan contoh yang menarik tentang manajemen dan teknik. Demikian pula yang terjadi dalam masa China Kuno, Yunani Kuno dan Romawi Kuno. Teknik-teknik manajemen modern dapat ditelusuri pada metode ban berjalan yang dipraktekkan dalam gudang mesiu Venesia Kuno dan teorisasi yang diajukan oleh Nicolo Machiavelli, sebagaimana telah diuraikan di atas.

Yang menjadi perhatian Shafritz dan Hyde adalah disiplin akademik dan spesialisasi pekerjaan yang berlaku dalam administrasi publik Amerika Serikat. Alexander Hamilton, Thomas Jefferson, Andrew Jackson dan tokoh-tokoh lainnya yang hidup satu abad setelah Deklarasi Kemerdekaan Amerika Serikat menumpahkan pikiran mereka pada masalah-masalah penyelenggaraan urusan administrasi di negara-negara bagian. Baru pada tahun 1887 muncul klaim yang menyatakan administrasi publik sebagai bidang studi yang berdiri sendiri dan profesional.

Dengan kata lain, administrasi memasuki lingkungan modern sejak Woodrow Wilson menyuarakan administrasi publik sebagai studi ilmiah melalui tulisannya "*The Study of Administration*" (1887). Wilson berusaha untuk melepaskan (memisahkan) administrasi publik dari ilmu politik. Ia mendesak ilmu politik agar lebih berkonsentrasi pada bagaimana pemerintahan diurus. Ini tersirat dari ucapannya bahwa: "*It is getting to be harder to run a constitution than to frame one.*" (Shafritz & Hyde, 1978).

Selanjutnya, Wilson menginginkan studi administrasi publik tidak hanya terfokus pada masalah-masalah personalia, sebagaimana disuarakan oleh para reformis pada saat itu, tetapi juga terfokus pada organisasi dan manajemen.

Gerakan reformasi pada waktu itu, yang terbukti berhasil mengundang Pandelton Act pada tahun 1883, mempunyai satu agenda reformasi yang dimulai dan diakhiri berdasarkan pertimbangan keberhasilan tugas (*merit appointments*).

Bersamaan dengan desakan Wilson untuk pengembangan ilmu manajemen, Frederick W. Taylor telah melakukannya di pabrik baja yang terletak di Philadelphia. Taylor yang dipandang sebagai “*Bapak Manajemen Ilmiah*” memelopori pengembangan *time and motion studies* (Shafritz & Hyde, 1978).

Dalam lingkungan administrasi publik, perkembangan aspek teori dan konsep serta hubungannya dengan politik dibahas secara mendalam oleh Nicholas Henry (*Public Administration and Public Affairs*, 1980; 1995). Sekalipun tidak secara langsung menggambarkan sejarah administrasi publik, buku ini mengurai perkembangan teori dan konsep administrasi sejak 1887 sampai sesudah dekade 1970. Dalam bagian selanjutnya dari Modul ini akan diajarkan ringkasan karya Henry ini.

Pada masa-masa menjelang berakhirnya abad ke-20, administrasi publik harus mengadaptasi gagasan-gagasan baru yang terus berkembang seperti reformasi administrasi, *new public management*, *new public administration*, *reinventing government*, dan *governance*.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

Buatlah ikhtisar sejarah perkembangan administrasi publik dan zaman kuno sampai 1880, yang berlaku di:

1. Mesir kuno.
2. Cina kuno.
3. Yunani kuno.
4. Romawi.
5. Prusia – Austria.
6. Amerika Serikat.

Petunjuk Jawaban Latihan

Untuk dapat menjawab soal latihan di atas, Anda sebaiknya mencermati uraian tentang Perkembangan Administrasi publik pada Kegiatan Belajar 2.



Dari uraian di atas dapat disimpulkan, bahwa terdapat tali sejarah yang merakit perkembangan administrasi publik. Apa yang dicapai dan diberikan oleh administrasi publik sekarang, tidak lepas dari upaya-upaya yang tidak kenal lelah yang telah dilakukan oleh para peletak dasar dan pembentuk administrasi yang dahulu. Administrasi modern penuh dengan usaha untuk lebih menekan jabatan publik agar mempersembahkan segala kegiatannya untuk mewujudkan kemakmuran dan melayani kepentingan umum. Karena itu, administrasi publik tidak dipandang sebagai administrasi "*of the public*", tetapi sebaliknya adalah administrasi "*for the public*".

Ide ini sebenarnya bukanlah baru. Orientasi semacam ini telah dicanangkan dengan jelas dalam ajaran Confusius dan dalam "*Pidato Pemakaman*" Pericles, bahkan dalam kehidupan bangsa Mesir kuno. Bukti-bukti sejarah dengan jelas membuktikan upaya-upaya yang sistematis, yang dikobarkan oleh tokoh-tokoh seperti Cicero dan Casiodorus. Selama abad ke-16 – 18, yang dipandang sebagai tonggak kemapanan administrasi publik Jerman dan Austria berkat kegiatan kaum Kameralis, administrasi dianggap sebagai teknologi. Administrasi publik juga memperoleh perhatian penting di Amerika, terutama setelah negara ini merdeka.

Apa yang dikemukakan oleh Cicero dalam *De Officiis* misalnya, dapat ditemukan dalam kode etik publik dari kerajaan-kerajaan lama. Hal yang umum muncul di antara mereka adalah adanya harapan agar administrasi publik melakukan kegiatan demi kepentingan umum dan selalu mengembangkan kemakmuran rakyat. Dengan kata lain, administrasi publik tidak seharusnya memperkaya dirinya sendiri kantong kantornya (korupsi).

Harapan agar administrasi publik menjadi institusi yang bersih dan efektif makin menguat dengan berkembangnya gagasan baru dalam administrasi publik, yang dibawa oleh arus perubahan global, seperti *new public management*, *new public administration*, *reinventing government*, *decentralization* dan *governance*. Dengan mengadaptasi konsep-konsep ini, administrasi publik diharapkan dapat memberikan pelayanan yang baik dan memuaskan.

**TES FORMATIF 2**

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

Contoh: Apakah hal yang menonjol dari studi yang dilakukan oleh Max Weber terhadap bangsa Mesir kuno?

- A. Peranan sungai Nil sebagai urat nadi ekonomi Mesir.
- B. Administrasi birokrasi.
- C. Perintah raja Ramses III.
- D. Penyembahan terhadap Dewa Re.

Jawaban yang benar adalah "administrasi birokrasi", karena itu lingkarkilah huruf B.

- 1) Apakah ide pokok kegiatan pemerintahan Mesir kuno?
 - A. Koordinasi yang ketat.
 - B. Perluasan daerah jajahan.
 - C. Hubungan antara pendeta dengan negara.
 - D. Usaha ekonomi.

- 2) Apakah bentuk implementasi sistem administrasi Mesir kuno?
 - A. Penyusunan dan perencanaan program.
 - B. Cara-cara memperoleh sumber manusia dan fisik.
 - C. Sentralisasi pengawasan dan koordinasi.
 - D. Benar semua.

- 3) Ajaran Confusius meliputi
 - A. penyelenggaraan rumah tangga pemerintah yang baik
 - B. seleksi penerimaan pegawai
 - C. loyalitas dan kebijakan pejabat negara
 - D. benar semuanya

- 4) Apakah yang menjadi titik sentral perhatian Confusius?
 - A. kode etik
 - B. tujuan negara
 - C. masalah pemerintahan
 - D. semuanya benar

- 5) Apakah yang menjadi dasar bagi Perdana Menteri dalam menyelenggarakan pemerintahan di Cina kuno?
 - A. Pidato Pamakaman Pericles.
 - B. Kodifikasi.
 - C. Konstitusi Chow.
 - D. De Officiis dari Cicero.

- 6) Kelebihan sistem administrasi Romawi dari sistem administrasi Yunani terletak pada
 - A. materi yang diungkapkan
 - B. aspek metodologi
 - C. tokoh-tokoh penciptanya
 - D. ruang lingkup bahasan

- 7) Apakah kegiatan yang dilakukan oleh Charlemagne pada tahun 812?
 - A. Perbaikan dan aktivitas administrasi.
 - B. Manajemen politik.
 - C. Aspek-aspek kelembagaan negara.
 - D. Benar semuanya.

- 8) Kelompok yang menghimpun para profesor dan ahli administrasi publik Austria dan Jerman dalam abad ke-16 - ke-18 dikenal sebagai
 - A. kapitalis
 - B. Kalvinis
 - C. Kameralis
 - D. demokratis

- 9) Siapakah yang menyatakan bahwa administrasi adalah teknologi?
 - A. Kapitalis.
 - B. Calvinis.
 - C. Kameralis.
 - D. Demokratis.

- 10) Dari hasil penelitian mengenai praktek administrasi Amerika, de Tocqueville menyimpulkan bahwa
 - A. ada hubungan yang erat antara dunia usaha swasta dengan kegiatan pemerintah
 - B. rendahnya pengetahuan mengenai administrasi di kalangan pejabat pemerintah
 - C. pelaksanaan hak-hak demokratis yang tidak lancar
 - D. rendahnya partisipasi penduduk dalam kegiatan pemerintah

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 2 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 2.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali

80 - 89% = baik

70 - 79% = cukup

< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 3. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 2, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 3

Pendekatan Administrasi Publik Modern

❊ lihat dari latar belakang sejarah, umur administrasi publik memang sudah tua. Akan tetapi, administrasi publik yang modern baru lahir pada akhir abad kesembilan belas atau awal abad kedua puluh. Kelahirannya tidak lepas dari pengaruh lingkungan tempat administrasi publik berlangsung. Perkembangan studi administrasi publik, yang makin merangsang minat untuk dipelajari, dipengaruhi oleh berbagai faktor pendorong, antara lain adalah: transformasi dari masyarakat agraris tradisional menjadi masyarakat industri modern; pesatnya perkembangan ilmu dan teknologi; dan tuntutan untuk menciptakan proses administrasi yang lebih efektif, baik dalam sektor publik maupun sektor privat.

Pembahasan mengenai evolusi administrasi publik modern dibagi dalam beberapa periode. Tujuannya adalah untuk mempermudah pembahasan. Tetapi ternyata tidak mudah untuk mendapatkan kesepakatan tentang periodisasi evolusi administrasi publik modern di antara para ahli administrasi publik. Sebagian pakar langsung membuat periodisasi, seperti yang dilakukan oleh Nigro dan Nigro (1977) yang menawarkan tiga periode evolusi administrasi publik modern, yaitu: (1) periode awal, (2) periode sesudah Perang Dunia Kedua, dan (3) administrasi publik baru. Sementara itu, Maurice Spiers mengajukan tiga pendekatan, yaitu: (1) Pendekatan matematik (*mathematics approach*); (2) Pendekatan sumber daya manusia (*human resource approach*); dan (3) Pendekatan sumber daya umum (*general resource approach*).

Dalam tataran teori, para ahli mengajukan seperangkat pendekatan yang saling berbeda. Robert Presthus memandang administrasi publik sebagai satu aktivitas manusia yang berkaitan dengan pengaturan manusia dan barang, yang diperlukan untuk mencapai tujuan-tujuan sosial kolektif. Guna mencapai tujuan ini, administrasi publik melibatkan berbagai cabang ilmu-ilmu sosial. Tetapi Presthus bersikap skeptis agar mampu menyajikan perspektif studi administrasi publik, kecuali dengan melacak latar belakang *sejarah*nya yang berada dalam ilmu politik. Memang, penekanan administrasi publik sering kali bersifat legal, historis, dan normatif. Dalam perjalanan waktu, berbagai pendekatan yang berlaku menurut Presthus, dapat diklasifikasi dalam empat pendekatan, yakni: (1) Pendekatan institusional (*the institutional approach*); (2) Pendekatan

struktural (*the struktural approach*); (3) Pendekatan perilaku (*the behavioral approach*); dan (4) Pendekatan pasca-perilaku (*the post-behavioral approach*).

Bagi Thomas J. Davy berbagai pendekatan yang dipergunakan dalam administrasi publik tidak secara otomatis menunjukkan adanya pembagian waktu secara kronologis. Sebaliknya, Davy hendak menekankan bahwa setiap pendekatan mempunyai aksentuasi sendiri-sendiri, yang dalam perkembangan selanjutnya cenderung terjadi pembauran di antara empat pendekatan berikut: (1) Pendekatan manajerial; (2) Pendekatan psikologis; (3) Pendekatan politis; dan (4) Pendekatan sosiologis. Berbeda dengan Davy, C.L Sharma ketika membahas administrasi sebagai satu bidang studi mengajukan enam cara pendekatan, yang terdiri dari: (1) Pendekatan proses administrasi; (2) Pendekatan empiris; (3) Pendekatan perilaku manusia; (4) Pendekatan sistem sosial; (5) Pendekatan matematik; dan (6) Pendekatan pembuatan keputusan.

Sementara sebagian pakar yang lain menyusun periodisasi berdasarkan jenis-jenis pendekatan yang menonjol pada masanya, misalnya yang dilakukan oleh John C. Buechner. Berangkat dari keyakinan bahwa administrasi mempunyai sejarah yang panjang dan karena dalam teori maupun dalam praktek administrasi ditemukan berbagai macam bentuk dan pendekatan, John C. Buechner menghimbau para peminat studi administrasi publik Amerika untuk mengikuti ikhtisar pembahasan administrasi publik yang diberikan oleh Paul J. Gordon. Empat pendekatan yang diajukan oleh Gordon adalah: (1) Pendekatan Tradisional; (2) Pendekatan Perilaku (*behavioral approach*); (3) Pendekatan Pembuatan Keputusan (*decision making approach*); dan (4) Pendekatan Ekologis.

Bagian ini membahas berbagai pendekatan-pendekatan yang dikemukakan oleh para ahli. Tentu dengan catatan, yakni: kita dapat memilih salah satu dari beberapa pendekatan untuk membahas administrasi publik, tetapi dengan pemahaman bahwa pendekatan tersebut tidak merupakan urutan kronologis karena tidak ada satu pun pendekatan yang paling benar. Keanekaragaman pendekatan lahir karena perbedaan dalam menekankan esensi atau fokus administrasi publik.

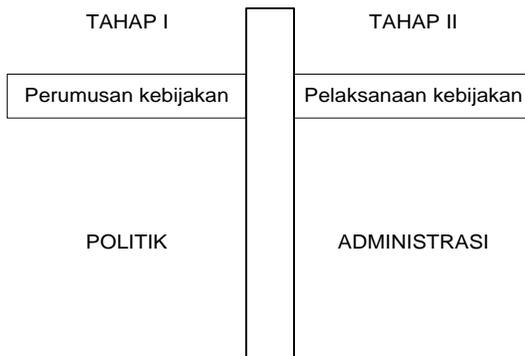
A. PENDEKATAN TRADISIONAL

Studi administrasi publik yang menekankan aspek tradisional dipengaruhi oleh tiga hal, yakni: (1) ilmu politik, (2) pandangan rasional mengenai administrasi, dan (3) Gerakan Manajemen Ilmiah.

I. Pengaruh Ilmu Politik

Studi mengenai administrasi secara historis berkaitan erat dengan bidang-bidang yang telah menjadi ladang garapan studi akademis. Sekalipun demikian, ada dua bidang ilmu yang paling berkaitan erat dan berpengaruh pada administrasi publik, yakni: ilmu ekonomi dan ilmu politik. Para ahli ilmu-ilmu sosial memang sangat terlibat dalam kegiatan pengembangan dan penelitian bidang-bidang administrasi tertentu, tetapi keterlibatan tersebut terpisah satu sama lain, sehingga ketika administrasi merupakan bidang studi yang masih baru maka pada akhir abad 19 tumbuh kehendak untuk mempertimbangkan administrasi publik sebagai satu studi yang mandiri, seperti yang dianjurkan oleh Woodrow Wilson melalui artikelnya yang amat terkenal, "*The Study of Administration*" (1887) dan Frank Goodnow melalui tulisannya "*Politics and Administration*" (1900).

Harus diakui bahwa sampai akhir abad 19 sedikit sekali pakar yang menempatkan administrasi sebagai satu bentuk organisasi yang bersifat khusus. Karena itu dapat dipahami apabila pendekatan tradisional memiliki perhatian kecil terhadap telaah administrasi sebagai satu bidang ilmu yang mempunyai landasan atau dimensi universal. Besarnya pengaruh ilmu-ilmu induk, khususnya ilmu politik, terhadap administrasi publik tercermin pada adanya dikotomi antara administrasi dan pembuatan kebijakan (*politics*). Dikotomi ini didasarkan pada pemikiran mengenai adanya dua tahap dalam proses pemerintahan. Adalah penting untuk mencatat bahwa dikotomi administrasi-politik ini sampai sekarang merupakan satu persoalan yang paling kontroversial dalam studi administrasi publik. Mereka yang meyakini perlunya menegakkan dikotomi administrasi-politik berpendapat bahwa proses pemerintahan yang demokratis meliputi dua tahap, sebagaimana ditunjukkan dalam gambar berikut.



Gambar 1.2.
Dua Tahap Pemerintahan

Gambar di atas memperlihatkan bahwa:

- a. Tahap pertama dalam proses pemerintahan adalah perumusan dan penentuan kebijakan (*policy formulation*), yang pada umumnya dilakukan oleh lembaga legislatif, baik di tingkat pusat (DPR) maupun di tingkat daerah (DPRD). Tahap ini disebut sebagai tahapan politik.
- b. Tahap kedua adalah tahap pelaksanaan kebijakan (*policy execution*), yang menjadi kewenangan dan dilaksanakan oleh lembaga eksekutif atau birokrasi. Tahap ini disebut sebagai tahapan administrasi.

Dalam kerangka dikotomi politik-administrasi, administrasi hanya berkaitan atau berurusan dengan tahap kedua saja, yakni pelaksanaan kebijakan yang telah ditetapkan pada tahapan pertama atau tahapan politik. Pemisahan politik dari administrasi menyiratkan pentingnya hubungan formal antara lembaga legislatif dan eksekutif dan pada saat yang sama juga menyiratkan pentingnya pemisahan kekuasaan di antara tiga cabang pemerintahan (eksekutif, legislatif, dan yudikatif). Di sini tak ada persoalan metodologis, karena yang menjadi titik perhatian hanyalah struktur kelembagaan dalam proses pemerintahan. Pendekatan institusional ini, seperti dikatakan oleh Prethus (1975), didasarkan atas analisis formal terhadap struktur organisasi di lingkungan pemerintah.

2. Pandangan Rasional mengenai Administrasi

Pandangan rasional mengenai administrasi menekankan pentingnya pengembangan prinsip-prinsip administrasi yang memiliki kemudahan-kemudahan untuk diterapkan di mana pun tempatnya. Para pendukung pandangan rasional mengatakan bahwa administrasi harus mengajukan prinsip-prinsip yang bersifat universal. Fokus mereka diletakkan pada tiga hal utama, yang mencakup apa yang dilakukan oleh para administrator, fungsi pembuatan kebijaksanaan dan pembagian wewenang? Yang mereka pertingkan adalah pengaturan fungsi dan kewajiban secara sistematis dan teratur. Pandangan rasional menyatakan bahwa administrasi dari kebijakan publik (*public policy*) bukan menjadi wewenang politik. Dengan kata lain, mereka menyatakan tak ada tempat bagi politik dalam penyelenggaraan administrasi atau pelaksanaan kebijakan.

Dalam beberapa hal, paham dikotomi politik-administrasi tidaklah terlalu mengejutkan. Sekalipun demikian, ada kekhawatiran yang mendalam terhadap dampak dikotomi. Tetapi pandangan rasional mempunyai alasan yang kuat

menilik pengalaman empirik (nyata), seperti yang terjadi selama akhir abad kesembilan belas, ketika pemerintah menjadi tidak efisien, penuh dengan korupsi, dan menumbuhkan rasa ketidakpercayaan di kalangan rakyat terhadap segala kegiatan pemerintah. Pandangan rasional meletakkan semua tanggung jawab atas rusaknya roda pemerintahan ini pada ketiadaan pemisahan administrasi dan politik.

Seperti ditulis di atas, salah seorang pelopor administrasi publik adalah Woodrow Wilson. Pemikirannya mencerminkan pandangan rasional mengenai administrasi. Dalam artikelnya yang berjudul "*The Study of Administration*" yang terbit tahun 1887, ia berusaha memperkenalkan studi administrasi publik kepada rakyat Amerika. Pada saat yang sama, Wilson mencoba menunjukkan perbedaan-perbedaan antara politik dan administrasi. Sekalipun demikian, ia menyadari bahwa di dalam praktek tidak mudah menemukan atau melakukan dikotomi (pemisahan) antara administrasi dan politik.

Argumentasi Wilson telah mempengaruhi pandangan banyak orang. Tetapi, setelah berakhirnya Perang Dunia II banyak pula orang yang menolak pandangan Wilson. Beberapa buku mengenai administrasi publik, seperti yang ditulis oleh Fritz Morstein Marx, Paul H. Appleby, Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg dan Victor A. Thomson, dengan jelas menunjukkan keterlibatan administrasi secara nyata dalam proses politik. Administrasi aktif tidak hanya bergerak pada Tahap II, tetapi juga aktif pada Tahap I dari proses pemerintahan (lihat Gambar 1.2.). Para penentang Wilson menganggap bahwa administrasi sebagai bidang studi dan proses berkaitan erat dengan kegiatan yang secara tradisional disebut sebagai pembentukan kebijaksanaan (*policy formation*).

Pandangan rasional mengenai administrasi publik berjaya pada tahun 1900-an. Dalil pokoknya adalah tercapainya efisiensi dan ekonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Mereka mempertahankan pandangan bahwa pencapaian tingkat efisiensi yang lebih tinggi merupakan tugas utama pemerintah. Memang dalam banyak hal, efisiensi diasosiasikan dengan paham Amerika. Dimock dan Dimock (1964) mengolok-olok soal efisiensi dengan mengatakan "segera setelah abad 19 berganti, efisiensi dijadikan kitab suci dan hilangnya efisiensi berarti kejahatan".

Dalam makalahnya yang berjudul "*Paper on The Science of Administration*" (1937), Luther Gulick dan Lyndall Urwick menguraikan pentingnya konsep efisiensi. Dalam makalah tersebut, mereka menerangkan bahwa efisiensi merupakan aksioma nomor satu dalam studi administrasi. Keduanya berpendapat, agar suatu organisasi berjalan efisien, perhatian mesti

dicurahkan pada bagaimana pekerjaan di dalam organisasi tersebut dibagi. Asumsi yang mendasarinya adalah bahwa makin terperinci pembagian sesuatu pekerjaan, maka akan makin mahir, terampil, dan terlatih pekerja yang melaksanakannya; dan makin terampil dan terlatih pekerja, maka makin efisien seluruh organisasi.

Gulick dan Urwick (1937) percaya bahwa setiap organisasi menggunakan pola-pola yang berbeda satu sama lain berdasarkan tujuan spesialisasi masing-masing. Pola-pola itu diciptakan berdasarkan baik alasan proses kerja, faktor geografis, dan tujuan maupun berdasarkan alasan subjek pelayanan. Sekalipun spesialisasi merupakan ciri administrasi, namun terdapat dugaan yang kuat bahwa semua organisasi akan tersusun dalam suatu pola hierarkis, dengan pusat kekuasaan berada di puncak hierarki. Supervisi pada keseluruhan kegiatan organisasi dibuat sedemikian rupa sehingga rantai komando dan rentangan kontrol tidak terlalu sulit dilaksanakan. Pandangan ini lebih terkenal dengan akronim (singkatan) POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, and Budgeting*) yang menunjukkan tujuh fungsi manajemen. Semua fungsi ini harus ada dalam setiap organisasi, jika kita menginginkan organisasi dapat berfungsi secara efektif.

3. Gerakan Manajemen Ilmiah

Pendekatan tradisional dalam administrasi publik juga diwarnai oleh pikiran manajemen ilmiah. Seorang insinyur muda, yang bernama Frederick Winslow Taylor memelopori timbulnya Gerakan Manajemen Ilmiah pada tahun 1900-an. Gerakan ini mengedepankan pentingnya faktor-faktor fisiologis dalam mengejar efisiensi; dan menyinggung sedikit pengaruh faktor sosiologis dan psikologis terhadap efisiensi kerja. Taylor mengingatkan bahwa supervisi dan pengarahan yang tidak memadai hanya akan menghasilkan prestasi kerja yang rendah dan hanya akan menya-nyaiakan bahan yang dipergunakan. Tumpuan pemikiran dari manajemen ilmiah diletakkan pada penelaahan mengenai waktu dan gerak. Alat yang dipergunakan untuk mengukur aktivitas kerja adalah *stopwatch*, *tape*, dan skala.

Dalam pandangan Taylor, tindakan apapun dari seorang pekerja dapat dilacak secara ilmiah. Karena yang utama dari setiap pekerjaan adalah aspek mekanisnya, maka kita dapat menyusun "cara terbaik" (*one best way*). Adapun nilai kemanusiaan yang dimiliki pekerja, hubungan sosial dalam pekerjaan, sikap moral, dan faktor lainnya yang terlibat dalam kegiatan kerja, dianggap oleh Taylor sebagai konsekuensi kecil dari metodologi ilmiah. Gagasan tentang

manajemen ilmiah nampaknya telah mengabaikan faktor empiris dan faktor normatif karena kedua faktor ini dianggap sebagai penghalang dalam mengembangkan sistem produksi yang lebih efisien.

Gerakan Manajemen Ilmiah merupakan simbol dari konsepsi efisiensi dan pendekatan ilmiah. Para pendukung penerapan manajemen ilmiah berkeyakinan bahwa analisis ilmiah akan mampu menemukan satu cara yang paling baik untuk melaksanakan sesuatu kegiatan. Mulai tahun 1910 gerakan dan aliran ini memasuki dunia pemerintahan Amerika. Perhatian utama mereka letakkan pada faktor struktur organisasi dan manajemen personalia.

Walaupun aliran manajemen ilmiah sering kali ditanggapi dengan nada negatif, namun orang tidak dapat begitu saja mengabaikan dampaknya terhadap perkembangan administrasi publik Amerika. Bersamaan dengan berlakunya konsep dikotomi administrasi-politik dan tumbuhnya konsep efisiensi, manajemen ilmiah telah mendorong pemahaman yang lebih baik mengenai administrasi publik. F. Urwick (1937) melihat adanya kebutuhan untuk lebih memperbanyak studi mengenai tindakan kelompok, sebagai alternatif atau pilihan lain dari satu ide yang menekankan peranan individu. Pendapat Urwick, pada hakikatnya, hendak menyarankan adanya pemahaman terhadap faktor-faktor yang memberikan dorongan dan energi pada kelompok pekerja. Sementara para ahli lainnya, seperti F.W. Willoughby (*Principles of Public Administration*, 1927), menyatakan bahwa administrasi adalah ilmu dan sebagaimana halnya dengan ilmu-ilmu lainnya, administrasi mengandung prinsip-prinsip yang secara universal dapat diterapkan.

Ketika para sarjana pada dasawarsa 1930 mencoba untuk menyusun pokok-pokok administrasi publik, banyak universitas dan akademi yang mulai menyelenggarakan kursus setingkat program sarjana, meliputi bidang perencanaan, penganggaran, hukum administrasi, dan administrasi pada umumnya. Bersamaan dengan itu, berkembang pula biro-biro riset, lembaga dan pusat studi administrasi, di kebanyakan perguruan tinggi dan beberapa departemen pemerintahan. Keinginan untuk melatih administrator dari pelbagai tingkatan pemerintahan, perniagaan dan sektor-sektor lainnya, merupakan hasil langsung dari penekanan aspek tradisional dalam administrasi publik.

Paul Gordon (1978) menggambarkan penekanan aspek tradisional dalam administrasi publik sebagai berikut.

"Menurut pandangan tradisional, tugas administrasi adalah untuk merencanakan hubungan antara pekerjaan, orang, dan tempat kerja; untuk menentukan hubungan organisasi yang cocok antara otoritas dan tanggung jawab agar kepemimpinan dapat dijalankan; serta mengukur dan

mengendalikan terpenuhinya spesifikasi yang telah ditentukan. Hal ini berarti merasionalisasikan dan memanfaatkan alat-alat secara efisien agar hubungan dalam organisasi terjalin secara optimal".

B. PENDEKATAN PERILAKU

Aspek perilaku (*behavioral*) dalam administrasi publik dapat didekati dengan dua cara. *Pertama*, dengan menerima paham bahwa behaviorisme muncul sebagai reaksi terhadap pendekatan tradisional, sehingga nilai ilmiah dari administrasi publik dapat ditingkatkan. *Kedua* menganggap bahwa behaviorisme (paham perilaku) hanya merupakan pengembangan dari pendekatan tradisional. Dengan kata lain, behaviorisme diterjemahkan sebagai satu pendekatan yang berorientasi pada pengembangan manajemen ilmiah agar manajemen menjadi lebih ilmiah.

Behaviorisme merupakan istilah yang dipinjam dari buah karya seorang psikolog, John B. Waston yang memperkenalkan behaviorisme pada tahun 1925. Behaviorisme adalah sebuah gagasan yang didasarkan pada data hasil penelitian empiris, sebagai koreksi terhadap pendekatan tradisional yang merujuk pada abstraksi Freud. Para ahli ilmu politik dan administrasi publik, kemudian membuat penekanan-penekanan baru dengan mempergunakan konsepsi Watson. Sebagai konsekuensinya, behaviorisme menjadi istilah yang diterima dan dipergunakan oleh ilmu politik dan administrasi publik.

Pendekatan perilaku memusatkan perhatian pada cara orang bertingkah laku dalam situasi dan kondisi nyata organisasi. Pendekatan ini merupakan satu metode yang secara sistematis dipakai para penganut behaviorisme untuk mengkritik pendekatan tradisional, karena mereka menganggap para pendukung pendekatan tradisional melakukan generalisasi tanpa bukti-bukti yang cukup. Para penganut perilaku tidak lagi menekankan efisiensi sebagai tujuan primer organisasi, karena mereka percaya bahwa organisasi merupakan satu sistem sosial. Sebagai sistem sosial, setiap organisasi mengandung konflik, kohesi, dan interaksi. Semua faktor ini harus dipelajari agar dapat memahami secara utuh bagaimana sesuatu organisasi berjalan. Dalam konteks demikian, administrasi harus memperhatikan semua faktor tingkah laku manusia. Akibatnya, administrasi dianggap sebagai studi yang memiliki (merangkum) berbagai disiplin, antara lain psikologi, psikologi sosial, sosiologi, dan ilmu-ilmu lainnya.

Selanjutnya, para penganut behaviorisme dengan berang membantah anggapan bahwa untuk mempelajari organisasi administrasi orang mesti menggunakan metode ilmiah. Munculnya behaviorisme dalam studi administrasi

publik sebagian disebabkan oleh peningkatan penggunaan teknologi modern dalam bidang-bidang ilmiah, sesudah Perang Dunia Kedua. Misalnya, administrasi niaga dalam menelaah pemasaran dan perilaku konsumen mengandalkan metode matematik dan statistik. Juga dalam administrasi publik telah ditelaah bagaimana orang berperilaku dalam suatu organisasi sebagai satu sistem sosial. Semua kegiatan tersebut menghasilkan begitu banyak data. Dengan demikian, telaah administrasi publik tidak berangkat dari sekedar pandangan intuitif.

Bagi administrasi publik, pendekatan perilaku mendorong analisis yang intensif terhadap lingkungan internal, motivasi individu dan aspek informal. Yang diusahakan adalah membangun generalisasi secara deskriptif dan analitik mengenai organisasi dan administrasi. Seperti halnya dengan proses intelektual lainnya, pendekatan perilaku mendasarkan diri pada asumsi-asumsi tertentu. Salah satu asumsi normatifnya adalah bahwa terbuka kemungkinan untuk membangun ilmu administrasi melalui kegiatan riset yang cermat terhadap organisasi dan perilaku mereka yang melakukan kegiatan dalam administrasi publik. Dalam kegiatan ini sosiologi dan psikologi akan memberikan kontribusi yang amat berharga.

Menurut Nigro dan Nigro (1977), setelah Perang Dunia Kedua seluruh konsep administrasi publik diperluas. Perhatian baru dicurahkan pada masalah pembuatan keputusan. Nilai, konflik, tujuan pertarungan kekuasaan dan sebagainya, menjadi hal yang esensial dalam suatu proses dan analisis pembuatan keputusan dan komunikasi. Orientasi dilekatkan pada pandangan bahwa organisasi adalah satu sistem sosial, yang di dalamnya berlangsung interaksi yang amat intensif. Dalam situasi demikian, faktor kemanusiaan menjadi satu prinsip yang amat baku dalam administrasi publik. Konsekuensinya, perhatian terhadap program pemerintah digeser ke arah perhatian pada alat seperti personalia dan keuangan. Dalam perkembangan selanjutnya, administrasi memberikan perhatian yang lebih besar terhadap usaha perbaikan seluruh aspek sistem pembuatan kebijakan publik (*public policy making system*) agar pembuatan kebijakan menjadi lebih baik.

Ada kecenderungan yang kuat untuk mempertimbangkan administrasi dalam lingkungan atau konteks sosialnya. Beberapa buku dan artikel yang ditulis para ahli administrasi publik memberikan ulasan mengenai pengaruh wilayah (lokasi) pada administrasi publik, tetapi kebanyakan disajikan dalam studi perbandingan sistem-sistem administrasi. Hal ini erat hubungannya dengan dalil bahwa agar suatu ilmu administrasi tetap eksis maka harus ada

dasar untuk menyatakan bahwa prinsip-prinsip administrasi tidak ada hubungannya sama sekali dengan masyarakat dan bangsa tempat administrasi berlangsung. Akhirnya, mereka yang dengan gigih membela pendapat bahwa administrasi publik adalah ilmu, harus menjelaskan bahwa ilmu administrasi publik mempunyai kewajiban untuk menelaah tingkah laku manusia dan bagaimana mereka seharusnya bertingkah laku dalam berbagai suasana.

Herbert A. Simon (1982) dengan tajam mengkritik pendekatan tradisional terhadap administrasi publik. Menurut pendapatnya adalah tidak benar bahwa pendekatan tradisional telah menawarkan asumsi-asumsi yang dapat dianggap sebagai prinsip-prinsip administrasi. Yang mereka sajikan itu bukan prinsip, tetapi slogan belaka. Dalam asumsi-asumsi tradisional terkandung banyak hal-hal yang meragukan, yang tak dapat diverifikasikan secara empiris.

Sebaliknya, kaum behavioralis (penganut paham perilaku) juga dikecam. Para penentang behavioralis mengklaim bahwa mereka tidak dapat menemukan sesuatu yang baru atau yang definitif dalam pemikiran behaviorisme. Di samping itu, metodologi yang dipergunakan kaum behavioralis merupakan masalah yang serius, karena cenderung mengesampingkan faktor-faktor kemanusiaan dan hanya mengembangkan slogan yang diterima oleh sejumlah kecil sarjana. Pengaruh paham logika positif ini dalam administrasi dikecam keras oleh ahli-ahli administrasi seperti Dwight Waldo (1991).

Pendekatan perilaku percaya bahwa manusia adalah penggerak utama aktivitas yang diorganisasikan. Karena itu pemahaman mengenai *perilaku manusia* akan menuntun kita pada inti dari administrasi. Ilmu-ilmu perilaku (*behavioral sciences*) khususnya psikologi, telah memberikan sumbangan besar pada perkembangan pendekatan perilaku manusia. Sumbangan yang telah diberikan berupa peminjaman teori, metode teknik, dan orientasi. Pendekatan perilaku berargumentasi bahwa usaha individual dan kelompok dalam rangka mewujudkan tujuan-tujuan organisasi hanya mungkin tercapai, jika prinsip-prinsip psikologis diterapkan. Hal yang menarik dari pendekatan perilaku adalah di satu pihak ada pengakuan akan perilaku manusia sebagai faktor identik, tetapi di lain pihak mendesakkan satu pemahaman tentang perilaku manusia sebagai elemen esensial dari administrasi. Sebagian ahli mengajukan hubungan-hubungan manusia sebagai satu seni yang harus dikuasai oleh setiap administrator, sebagian lagi menjabarkan kepemimpinan dan administrasi yang merupakan materi bahasan yang sama; sedang sebagian lainnya memandang administrasi sebagai bidang yang amat erat berhubungan dengan psikologi sosial. Pendekatan perilaku mengungkapkan tentang pentingnya arti aspek

manusia sebagai elemen utama administrasi. Justru dengan ungkapan tersebut, pendekatan perilaku telah memberikan sumbangan yang signifikan (berarti) kepada pengetahuan administrasi. Konsep-konsep mengenai hubungan manusia, motivasi dan kepemimpinan adalah sebagian contoh dari besarnya pengaruh psikologi dalam perkembangan teori administrasi. Meskipun demikian, ada keberatan yang diajukan terhadap pendekatan perilaku, yakni keyakinannya bahwa perilaku manusia adalah *inklusif*. Koeksistensi perilaku dengan administrasi sebenarnya merupakan buah pikiran yang melebih-lebihkan satu elemen yakni elemen manusia secara tidak proporsional.

Walaupun behavioralisme banyak dikritik, tetapi dalam banyak hal pendekatan ini telah menyajikan pemahaman yang lebih baik tentang administrasi publik, dengan cara mengubah penekanan pada individu dan proses administrasi menjadi penekanan pada organisasi sebagai sistem sosial. Bagaimana pun harus diakui bahwa penyelenggaraan administrasi adalah satu proses yang dipengaruhi oleh nilai kemanusiaan, sentimen, persepsi, dan lingkungan sosial. Penekanan pada aspek legal, pembagian kerja dan pola-pola umum ditinggalkan untuk beralih ke penekanan pada faktor manusia.

C. PENDEKATAN PEMBUATAN KEPUTUSAN

Berbeda dengan pandangan tradisional dan perilaku, pendekatan pembuatan keputusan (*decision making approach*) dalam administrasi publik memandang organisasi sebagai suatu unit yang penuh dengan situasi pembuatan keputusan (*desisional*), di mana administrator berfungsi sebagai pembuat keputusan. Sekalipun demikian, dalam kenyataannya pendekatan pembuatan keputusan juga meminjam banyak hal yang berasal dari pandangan-pandangan tradisional dan perilaku.

Pendekatan pembuatan keputusan menggunakan metode ilmiah untuk menganalisis bagaimana keputusan itu diambil. Frederick Taylor, dalam awal tahun 1900-an, telah mencobanya dengan menggunakan teknik, matematik dan institusi. Pada waktu sekarang, pendekatan pembuatan keputusan menggunakan metode ilmiah, kalkulus, dan statistik probabilitas dalam membuat sesuatu keputusan.

Sumbangan pikiran Simon (1982) pada pendekatan pembuatan keputusan sangat menentukan. Bagi Simon, proses pembuatan keputusan yang rasional adalah ideal, tetapi dalam kenyataannya organisasi dipengaruhi dengan faktor-faktor nonrasional. Oleh karena itu, harus diusahakan agar rasionalitas dalam

pembuatan keputusan dapat makin besar sementara aspek nonrasional menjadi semakin kecil. Simon yakin bahwa objek pokok dari telaah organisasi adalah keputusan.

Pendekatan pembuatan keputusan dikritik karena sangat sulit untuk menentukan tujuan khusus sesuatu organisasi. Tidak semua organisasi menyatakan secara eksplisit tujuannya. Bahkan banyak energi dikeluarkan hanya untuk merumuskan tujuan organisasi, yang kadangkala dirumuskan secara rumit dan simpang siur. Bagi organisasi-organisasi bisnis, semua orang telah memahami bahwa tujuan mereka hanyalah mencari dan mendapatkan keuntungan keuangan. Tetapi bagi organisasi-organisasi pemerintah tidak mudah untuk menentukan tujuan mereka secara konkret. Tentu mereka akan mengatakan bahwa tujuan organisasi-organisasi mereka adalah untuk melayani kepentingan umum. Pada tataran yang lebih konkret, tentu tujuan dari Dinas Pekerjaan Umum berbeda dengan tujuan-tujuan dari Dinas Pendidikan, Dinas Pertanian, Dinas Perindustrian, Dinas Perdagangan, dan seterusnya. Ternyata tidak mudah untuk menentukan dengan tegas tujuan-tujuan dari dinas-dinas ini.

Karena tindakan manusia dibatasi oleh jumlah informasi yang tersedia dan besarnya pengaruh sistem nilai, maka pembuatan keputusan senantiasa diwarnai oleh tingkat konflik, negosiasi, dan tawar-menawar dalam organisasi-organisasi yang bersangkutan. Sementara teknologi sendiri belum sepenuhnya mampu menyediakan semua informasi yang dibutuhkan kepada mereka yang terlibat dalam proses pembuatan keputusan, sehingga pembuat keputusan tidak sepenuhnya mampu meramalkan hasil atau dampak dari tindakan yang akan dibuat. Walaupun demikian, pendekatan desisional berguna untuk memahami administrasi publik. Mereka yang bergulat dalam pengembangan ilmu manajemen telah membuktikan manfaat penggunaan atau penerapan teori probabilitas, teori permainan, riset operasional (*operation research*), dan teori *sibernetik* dalam proses pembuatan keputusan.

Pendekatan ini memandang pembuatan keputusan sebagai fungsi nyata dari administrasi. Keputusan atau desisi adalah metode rasional untuk memilih sesuatu tindakan berdasarkan alternatif-alternatif yang memungkinkan. Sebenarnya, tidak ada kesepakatan teori keputusan harus berkaitan dengan apa. Beberapa ahli teori keputusan memusatkan perhatiannya pada keputusan itu sendiri, yang lain lebih menekankan pada siapa yang membuat keputusan, sedang lainnya lagi menumpahkan perhatiannya pada proses pembuatan keputusan. Selanjutnya, sebagian orang mempelajari keputusan dalam pengertian rasional ekonomiknya, yang lain membahas kekuatan-kekuatan yang

mempengaruhi pembuatan keputusan, sedang sisanya berkeinginan untuk melakukan evaluasi terhadap faktor-faktor yang mewarnai pembuatan keputusan.

Pendekatan teori keputusan telah tumbuh dari wilayah ekonomi, dan secara jelas mendemonstrasikan dampak dari teori-teori ekonomi pada perkembangannya ketika pendekatan teori keputusan mempergunakan berbagai konsep ekonomi seperti penggunaan marginal dan perilaku ekonomi yang tidak pasti. Pendekatan matematik juga punya pengaruh di sini, dalam arti penggunaan model-model dalam pembuatan keputusan. Semula pendekatan teori keputusan semata-mata hendak melakukan evaluasi terhadap alternatif-alternatif dalam memilih seperangkat tindakan.

Tetapi, pada akhirnya, ia mulai membahas *semua* aktivitas organisasi, melalui pendekatan pembuatan keputusan. Nampaknya, hal inilah yang memperluas cakupan pendekatan ini, yang sekarang melintasi totalitas organisasi.

Adalah benar bahwa pembuatan keputusan adalah karakteristik administrasi, dan merupakan fungsi *vital* dari dan dalam setiap organisasi. Tetapi, sebenarnya tidaklah mudah untuk mencerna administrasi hanya sebagai pembuatan keputusan saja, tanpa implementasinya. Tidak seorang pun akan mengabaikan sumbangan teori keputusan terhadap pemikiran administrasi, tetapi ia secara sendirian tak akan dapat menjelaskan semua aspek administrasi

Para pendukung pendekatan pembuatan keputusan yakin bahwa tujuan dasar administrasi adalah mempermudah jalannya informasi, sehingga keputusan yang tepat dapat dibuat. Karena itu, pembuatan keputusan berkaitan erat dengan informasi, strategi, ragam alternatif yang tersedia, situasi konflik, probabilitas, dan hasil yang diharapkan. Dengan demikian, pembuatan keputusan mencakup berbagai metodologi kuantitatif, termasuk program linear (*linear programming*), ekonometri, statistik, matematik, dan kalkulus.

D. PENDEKATAN EKOLOGIS

Pendekatan ekologis dalam administrasi publik membahas hubungan organisasi dengan lingkungan eksternal dan internal serta dengan kekuatan-kekuatan yang menentukan perubahan interdependensi (saling ketergantungan). Pendekatan ekologi dipinjam dari biologi, yang telah lama mengkaji hubungan mutualistis (timbang-balik) antara organisme dan lingkungannya. Pendamping pendekatan ekologis adalah sosiologi.

Dalam arti luas, pendekatan ekologis memusatkan perhatian pada kehidupan kolektif dalam suatu himpunan; tidak dalam tindakan individual atau nilai perseorangan. Pendekatan ini banyak bermanfaat dalam studi perbandingan sistem-sistem administrasi. Para ahli seperti Fred Riggs dan Ferrel Heady (1984) berkesimpulan bahwa lembaga-lembaga administrasi akan lebih mudah dipahami, jika kita menelaah dan mengadakan identifikasi kekuatan yang melingkari sistem administrasi, lembaga-lembaga lain dan kondisi yang membentuk dan mempengaruhi lembaga administrasi.

Walaupun kita memahami adanya dampak lingkungan terhadap pola-pola administrasi, namun pendekatan ekologis menghadapi banyak problema. Misalnya, bagaimana caranya mengukur dampak ekologis terhadap sistem administrasi. Sekiranya faktor-faktor ekologis yang begitu banyak itu tidak sama dan mempunyai kekuatan yang saling berbeda, maka harus dicari jawaban bagaimana melakukan telaah terhadap besarnya pengaruh faktor-faktor tersebut, misal dengan cara membuat perbandingan di antara faktor-faktor dimaksud. Persoalan lain yang harus dijawab pendekatan ekologis adalah dalam hal apa pendekatan ekologis mempengaruhi usaha-usaha untuk menemukan universalitas prinsip-prinsip administrasi dan perilaku administrasi.

Pendekatan ekologis, sebagaimana pendekatan-pendekatan lainnya, menggunakan pelbagai macam disiplin dan diatur secara lintas disiplin. Pada hakikatnya pendekatan ekologis hanya dapat diterapkan pada situasi nyata. Sekalipun demikian, kehadiran pendekatan ekologis tidaklah dapat diremehkan, karena pendekatan ini juga mempunyai andil dalam memberikan bobot ilmiah pada administrasi publik. Gambar 1.3 menunjukkan pendekatan ekologis dalam administrasi publik.



Gambar 1.3.
Pendekatan Ekologis Dalam Administrasi publik

Karena pendekatan ekologis bersifat eklektis (campuran), maka berbagai teori, konsep dan pendekatan dari antropologi, sosiologi, sejarah dan disiplin-disiplin lainnya, ikut menyumbang bagi terciptanya model ekologi dalam studi perbandingan administrasi. Tipologi administrasi publik telah diajukan dalam usaha untuk memperbandingkan sistem-sistem administrasi.

E. PENDEKATAN PROSES ADMINISTRASI

Pendekatan ini memandang administrasi sebagai suatu proses kerja yang dipergunakan untuk mencapai tujuan-tujuan usaha. Pendekatan ini berkembang dari analisis logis terhadap aktivitas-aktivitas manusia, yang sebenarnya merupakan sesuatu yang esensial dalam upaya pemanfaatan sumber-sumber daya manusiawi dan materi dengan tujuan untuk mencapai hasil-hasil yang diharapkan. Aktivitas-aktivitas ini, kemudian, dianalisis, diidentifikasi, dan diorganisasikan, serta menetapkan berbagai *sub-subproses* dari proses administrasi. Kerangka konseptual ini merupakan satu terapan *universal* yang dapat terlihat pada setiap aktivitas kelompok, dan dapat dipergunakan untuk meraih tujuan-tujuan sesuatu organisasi atau usaha, baik secara keseluruhan maupun bagian. Konsep administrasi melibatkan pencapaian tujuan-tujuan usaha yang telah ditetapkan melalui segala pendayagunaan sumber manusia dan materi.

Pendekatan proses administrasi kadangkala juga dicernakan sebagai pendekatan *operasional*, karena secara esensial, ia berusaha untuk menganalisis segudang aktivitas administrator dalam kerangka untuk mengidentifikasi fungsi-fungsi dasar administrasi, dan kemudian secara deduktif menemukan prinsip-prinsip fundamental yang mengendalikan fungsi-fungsi dasar ini. Para ahli dan praktisi di bidang usaha swasta dianggap bertanggung jawab bagi pengembangan pemikiran-pemikiran proses administrasi, di mana Henry Fayol, Oliver Sheldon, dan Ralph C. Davis dianggap sebagai perintisnya. Pendekatan ini dengan sungguh-sungguh, berharap bahwa verifikasi terhadap teori yang dijalankan melalui kegiatan penelitian akan membawa perbaikan dalam praktek-praktek administrasi. Pada waktu belakangan ini, pendekatan proses administrasi telah dikritik, dan konsep-konsep lain telah ditawarkan sebagai gantinya.

F. PENDEKATAN EMPIRIS

Bertolak dari analisis terhadap *pengalaman-pengalaman* administrator masa lampau yang sukses, pendekatan empiris bermaksud untuk mengembangkan teori administrasi. Asumsi yang dipergunakan adalah bahwa suatu pengamatan terhadap praktek-praktek administrasi yang sukses dapat membekali seseorang (calon) administrator untuk mengelola secara efektif kegiatannya. Pendekatan empiris bertumpu pada metode studi kasus dan metode perbandingan. Tujuannya adalah untuk melakukan generalisasi, yang diangkat dari telaah kasus-kasus. Tentu saja harus ada sikap, hati-hati dalam memahami pengalaman. Kita harus menyadari bahwa segala macam pengalaman masa lampau berguna hanya sebagai petunjuk, bukan dipraktikkan kembali secara mentah-mentah, apalagi jika masalah yang dihadapi antara masa lampau dan masa mendatang tidak serupa. Pendekatan empiris juga dikenal sebagai *pendekatan pengalaman*, karena keteguhannya dalam memusatkan diri pada studi terhadap *pengalaman-pengalaman*, yang dimaksudkan untuk memahami dan menjelaskan fenomena administrasi. Dilihat dari prosedur yang dibangunnya, pendekatan empiris menunjukkan tiadanya perbedaan dengan pendekatan proses administrasi, atau dengan perkataan lain, terdapat persamaan yang amat dekat antara pendekatan operasional dan pendekatan pengalaman.

G. PENDEKATAN SISTEM SOSIAL

Pendekatan ini memandang administrasi sebagai suatu *sistem sosial*, yakni sistem dari jalinan hubungan kultural. Dengan memanfaatkan konsep-konsep sosiologi, pendekatan ini berusaha untuk mengidentifikasi berbagai kelompok sosial, menemukan hubungan kultural, dan untuk mengintegrasikannya ke dalam satu sistem sosial. Pendekatan ini percaya bahwa manusia dan lingkungannya dipengaruhi oleh batas-batas biologis, fisik, dan sosial yang dapat diatasi hanya dengan kerja sama. Suatu organisasi formal yang anggotanya dapat berkomunikasi satu sama lain dan berkemauan untuk menyumbang pada realisasi tujuan organisasi menawarkan peluang terbaik bagi kerja sama.

Pendekatan sistem sosial sering kali dikacaukan dengan pendekatan perilaku. Hal ini mungkin karena kedua pendekatan mengangkat inspirasinya dari penelitian ilmu-ilmu perilaku. Penelitian dan publikasi mengenai teori

organisasi atau sistem sosial sekarang bertolak dari kerangka konseptual yang dibangun oleh pendekatan perilaku.

Sumbangan penting dari pendekatan ini antara lain berupa: pengakuan organisasi sebagai satu organisme sosial, kesadaran akan dasar-dasar institusional dari otoritas administrasi, peranan organisasi informal dalam perwujudan tujuan-tujuan organisasi, pengetahuan mengenai faktor-faktor pendukung organisasi, pemahaman akan perilaku kelompok dalam sistem sosial, dan suatu pandangan tentang kewajiban sosial dari administrasi. Memang, penemuan-penemuan sosiologis telah memberikan sumbangan dalam usaha untuk menciptakan efektivitas administrasi, namun suatu kekhilafan besar jika menganggap administrasi dan sosiologi sebagai sesuatu yang sama sekali sama.

H. PENDEKATAN MATEMATIK

Pendekatan ini percaya bahwa administrasi adalah satu *proses logis*. Karena itu, dapat dinyatakan dalam terminologi simbol-simbol matematika. Keinginannya adalah agar fungsi administrasi dapat menetapkan proses dan model-model matematik yang dapat dipergunakan untuk meramalkan hasil. Pendekatan matematik telah memberikan kontribusi penting di bidang administrasi industri, khususnya dengan penerapan dari *operation research* dan "*linear programming*". Manfaat-manfaat yang dapat dipetik dari pendekatan matematik antara lain: tuntutannya akan berpikir teratur, tuntutannya akan penentuan masalah secara tepat, desakannya akan penggunaan sistematis dari metodologi logis, perhatiannya akan keterukuran hasil, kemampuannya untuk menangani masalah yang kompleks secara mudah, dan keberhasilannya untuk mengurangi elemen subjektif dalam/dari administrasi.

Tanpa maksud untuk mengecilkan besarnya nilai dalam administrasi, matematik haruslah dicerna sebagai satu *alat* administrasi, bukan sebagai satu paham administrasi. Matematik mampu menawarkan banyak kemungkinan melalui keahlian dan teknik untuk memperbaiki praktek-praktek administrasi. Sekalipun signifikasinya (arti pentingnya) tak terbantahkan, namun matematik jangan diterima sebagai satu-satunya saran yang dapat mengatasi totalitas bidang administrasi. Haruslah dipahami bahwa matematik paling banyak diterapkan pada aspek-aspek fisik dari administrasi, tetapi tidak pada hal-hal yang berkenaan dengan aspek kemanusiaan.



LATIHAN

Jabarkan pendekatan-pendekatan institusional, struktural, perilaku, dan pasca-perilaku sebagaimana dikemukakan oleh Robert Presthus. Selanjutnya jelaskan, apakah yang menjadi pusat perhatian dari pendekatan tradisional, behavioral, desisional, dan ekologis?

Petunjuk Jawaban Latihan

Untuk menjawab latihan di atas, cermati uraian tentang pendekatan-pendekatan dalam Administrasi publik!



RANGKUMAN

Perkembangan evolusioner administrasi publik diuraikan melalui pendekatan tradisional, pendekatan perilaku, pendekatan pembuatan keputusan (*desisional*) dan pendekatan ekologis. Secara khusus, pendekatan tradisional mengungkapkan tentang pengaruh ilmu politik, sebagai induk administrasi publik, pendekatan rasional dalam administrasi dan pengaruh Gerakan Manajemen Ilmiah terhadap perkembangan administrasi publik.

Di antara empat pendekatan yang diajukan, tidak ada satu pun pendekatan yang lebih unggul daripada pendekatan-pendekatan yang lain, karena setiap pendekatan berjaya pada sesuatu masa, di samping kesadaran bahwa setiap pendekatan mempunyai kelebihan dan kekurangan.

Karena administrasi mengandung berbagai macam disiplin, sehingga cara pendekatan dan metodologi dalam administrasi juga beraneka ragam, maka administrasi publik merupakan bidang kajian yang dinamis. Selanjutnya sukar untuk secara khusus menerapkan satu-satunya pendekatan terbaik terhadap aspek administrasi tertentu. Kiranya lebih bermanfaat untuk mempergunakan keempat cara pendekatan tersebut sesuai dengan aksentuasi dari sesuatu gejala yang diamati.

Pengaruh politik terhadap administrasi publik selalu besar, tidak peduli kapan pun masanya. Hal ini disebabkan oleh adanya gejala di semua negara yang menunjukkan bahwa setiap pemerintah disusun di atas tiga cabang pemerintahan (legislatif, eksekutif, dan yudikatif). Hubungan terus menerus administrasi dengan politik mencerminkan keberlanjutan hubungan antara lembaga eksekutif dengan lembaga legislatif, sebagaimana dicerminkan dalam dua tahap pemerintahan, yakni tahap politik dan tahap administrasi.

Jika tahap pertama merupakan tahap perumusan kebijakan, maka tahap kedua merupakan tahap implementasi kebijakan yang telah ditetapkan dalam tahap pertama. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa:

1. Di antara para ahli administrasi publik tidak terdapat kesepakatan mengenai pendekatan mana yang terbaik atau paling tepat dipergunakan dalam membahas administrasi publik.
2. Menurut pendapat Maurice Spiers pendekatan-pendekatan dalam administrasi publik adalah pendekatan matematik, sumber daya manusia dan sumber daya umum. Sedang menurut Robert Presthus adalah pendekatan institusional, struktural, perilaku, dan pasca perilaku. Bagi Thomas J. Davy pendekatan yang dimaksud terdiri dari manajerial, psikologis, politis, dan sosiologis.
3. Pendekatan proses administrasi memandang administrasi sebagai satu proses kerja yang dipergunakan untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi. Pendekatan ini juga sering kali disebut dengan pendekatan operasional.
4. Pendekatan empiris hendak melakukan generalisasi atas kasus-kasus yang telah terjadi secara sukses. Pendekatan ini sering kali disebut juga sebagai pendekatan pengalaman.
5. Pendekatan perilaku manusia memandang bahwa pencapaian tujuan-tujuan organisasi tergantung pada penerapan prinsip-prinsip psikologis. Pendekatan ini telah menampilkan aspek manusia sebagai elemen utama administrasi.
6. Pendekatan sistem sosial memandang administrasi sebagai satu sistem sosial. Kesadaran akan berbagai keterbatasan organisasi dapat menumbuhkan semangat kerja sama di antara anggota-anggota organisasi.
7. Pendekatan matematik memandang model-model matematik dapat diterapkan pada administrasi, dengan tujuan untuk melakukan peramalan.
8. Pendekatan teori keputusan memandang pembuatan keputusan sebagai fungsi utama administrasi. Semula pendekatan ini hanya membahas dan melakukan evaluasi terhadap alternatif-alternatif dalam memilih tindakan yang akan diambil, tetapi kemudian pendekatan ini juga mengkaji semua aktivitas organisasi.

**TES FORMATIF 3**

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

Contoh:

Evolusi administrasi modern, menurut Nigro dan Nigro, terbagi dalam periode

- A. awal
- B. sesudah Perang Dunia II
- C. administrasi publik baru
- D. semuanya benar.

Jawaban yang benar adalah "semuanya benar", karena itu lingkarilah huruf D.

- 1) Pendekatan tradisional dalam administrasi publik dipengaruhi oleh
 - A. ilmu-ilmu induk
 - B. pandangan rasional mengenai administrasi publik
 - C. gerakan manajemen ilmiah
 - D. semuanya benar
- 2) Hubungan administrasi dan politik pada awal 1900-an dikemas dalam istilah
 - A. dikotomi antara politik dan administrasi
 - B. perbaikan saluran komunikasi politik
 - C. dikotomi antara ilmu sosial dan ilmu alam
 - D. pembangunan sistem administrasi
- 3) Analisis formal terhadap struktur organisasi oleh Robert Presthus disebut sebagai pendekatan
 - A. struktural
 - B. kronologis
 - C. institusional
 - D. ekologis
- 4) Sebutkan keyakinan pandangan rasional mengenai administrasi publik?
 - A. Ada hubungan antara rasio dan emosi.
 - B. Ada prinsip administrasi yang dapat ditetapkan secara universal.
 - C. Ada pengaruh dari paham positivisme logis.
 - D. Salah semuanya.

- 5) Herbert Simon, Victor Thomson dan pakar yang lain memandang hubungan administrasi dan politik dalam bentuk
 - A. administrasi terpisah dari politik
 - B. administrasi selalu terlibat dalam proses politik
 - C. politik adalah kelanjutan dari tahapan administrasi
 - D. administrasi dan politik mempunyai induk yang sama

- 6) Orientasi organisasi menurut pandangan rasional adalah
 - A. efisiensi
 - B. produksi
 - C. informasi
 - D. semuanya benar

- 7) Apakah yang ditawarkan manajemen ilmiah?
 - A. Gerakan manajemen ilmiah.
 - B. Pendekatan matematik.
 - C. Kaidah pengambilan keputusan.
 - D. Satu cara terbaik.

- 8) Apakah yang menjadi pusat perhatian pendekatan perilaku (*behavioral*) dalam administrasi publik?
 - A. Lingkungan administrasi.
 - B. Struktur organisasi.
 - C. Perilaku anggota organisasi dalam situasi nyata.
 - D. Pengaruh budaya.

- 9) Kelemahan pendekatan pembuatan keputusan dalam administrasi publik adalah
 - A. beraneka ragamnya bentuk organisasi
 - B. sulit menentukan tujuan khusus organisasi
 - C. organisasi pemerintah bukan satu-satunya bentuk organisasi sosial
 - D. terpisahnya kekuasaan cabang-cabang pemerintahan

- 10) Pendekatan ekologis dalam administrasi publik memusatkan perhatiannya pada
 - A. hubungan administrasi dengan konteks sosialnya
 - B. ilmu biologi
 - C. faktor-faktor institusional
 - D. semuanya benar

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 3 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 3.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali

80 - 89% = baik

70 - 79% = cukup

< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan modul selanjutnya. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 3, terutama bagian yang belum dikuasai.

Kunci Jawaban Tes Formatif

Tes Formatif 1

- 1) D. Suatu kegiatan dapat dinamakan kegiatan administrasi jika kegiatan itu dilakukan oleh dua orang atau lebih, dilaksanakan dalam rangka kerja sama dan mempunyai tujuan tertentu yang hendak dicapai.
- 2) D. Definisi administrasi yang berlaku di Indonesia mempunyai tiga pengertian yaitu sebagai proses, tata usaha, dan pemerintah atau administrasi publik.
- 3) B. Administrasi publik liputannya lebih luas daripada hanya pada cabang eksekutif saja, tetapi mencakup usaha-usaha yang bersifat publik (bukan swasta).
- 4) C. Administrasi publik adalah ilmu jika dilihat dari fungsinya sebagai bidang studi, dan sebagai seni jika dilihat dalam fungsi praktisnya.
- 5) A. Administrasi publik yang menyelenggarakan kebijakan publik.
- 6) D. Tata usaha merupakan bagian dari administrasi, baik dalam lingkungan administrasi public maupun administrasi privat.
- 7) A. Administrasi adalah ilmu, jika dilihat dari bidang studi atau disiplin ilmu.
- 8) B. Administrasi adalah ilmu, jika dilihat sebagai keahlian sehari-hari.
- 9) C. Administrasi publik dapat bermakna kegiatan yang dilakukan oleh lembaga eksekutif saja; tetapi juga dapat bermakna sebagai kegiatan-kegiatan yang berlangsung di lingkungan lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif.
- 10) D. (Lihat penjelasan pertanyaan 9 di atas).

Tes Formatif 2

- 1) A. Pusat perhatian pemerintah Mesir kuno bukanlah untuk memperluas daerah jajahan, pembinaan hubungan antara pendeta dan negara, atau semata-mata untuk usaha ekonomi, tetapi dicurahkan pada soal koordinasi.
- 2) D. Sistem administrasi Mesir kuno dalam kehidupan sehari-hari diwujudkan dalam bentuk penyusunan dan perencanaan program, cara memperoleh sumber, dan sentralisasi pengawasan dan koordinasi.

- 3) D. Ajaran Confucius tidak hanya mengenai etika moral, tetapi juga menyangkut penyelenggaraan rumah tangga pemerintah, seleksi penerimaan pegawai, loyalitas, dan kebijaksanaan pejabat negara.
- 4) C. Yang menjadi keprihatinan/perhatian utama seluruh ajaran Confucius adalah kode etik dan tujuan negara.
- 5) C. Pidato pemakaman Pericles terjadi di negara Yunani, kodifikasi Karmeralis berlaku di Austria-Jerman, dan *De Officiis* berlaku di negara Romawi.
- 6) B. Yang menonjol dalam sistem administrasi Romawi, jika dibandingkan dengan Yunani, adalah pada aspek metodologinya, satu aspek yang dipandang penting oleh para ahli Roma.
- 7) A. Charlemagne tidak memberikan perhatian yang cukup terhadap manajemen politik dan kelembagaan negara, sebaliknya amat giat dalam bidang perbaikan dan aktivitas administrasi.
- 8) C. Kapitalis adalah para pemilik modal, Calvinis adalah salah satu sekte agama Protestan, dan demokrasi adalah paham tentang hak-hak rakyat dalam kehidupan bernegara.
- 9) C. Kapitalis, Calvinis, dan demokrasi tidak pernah mengatakan bahwa administrasi adalah teknologi.
- 10) B. De Toqueville tidak mengatakan hal-hal yang berkaitan dengan hubungan antara pemerintah dan swasta, perwujudan hak demokrasi dan partisipasi.

Tes Formatif 3

- 1) D. Pendekatan tradisional dipengaruhi oleh tiga faktor yang terdiri dari: ilmu-ilmu induk, pandangan rasional, dan gerakan manajemen ilmiah.
- 2) A. Bentuk hubungan yang dipersoalkan adalah mengenai letak administrasi publik, yakni bukan sebagai bagian ilmu politik, karena itu, kemudian lahir dikotomi antara administrasi dan politik.
- 3) C. Pendekatan institusional memusatkan perhatiannya pada struktur organisasi.
- 4) B. Pandangan rasional mengabaikan pengaruh emosi. Terpengaruh aliran positivisme logis, ia meyakini administrasi harus mengembangkan prinsip, dan prinsip ini harus dapat diterapkan secara universal.
- 5) B. Sebenarnya sulit untuk membuat dikotomi atau pemisahan secara tegas antara administrasi dan politik, karena administrator publik selalu terlibat dalam seluruh proses politik.

- 6) A. Pandangan rasional mengutamakan aspek pembuktian nyata, dan organisasi harus dapat dinyatakan sebagai entitas jika untuk menghasilkan (memproduksi), ia memerlukan informasi, dan pada gilirannya informasi diperlukan untuk mencapai produksi secara efisien.
- 7) D. Gerakan manajemen ilmiah berusaha untuk membahas pengambilan keputusan di antaranya dengan matematika, dengan maksud agar dapat diperoleh satu cara yang terbaik.
- 8) C. Bagi *behavioralis* yang penting bukan liputan administrasi, budaya serta lingkungan sosial tetapi individu dan anggota organisasi.
- 9) B. Banyak dikenal aneka macam organisasi. Pemerintah juga merupakan salah satu jenis organisasi di mana pemerintah dalam pengertian eksekutif terpisah dari cabang-cabang pemerintahan lainnya. Hal yang sama bagi setiap organisasi adalah keharusan melakukan kegiatan pembuatan keputusan, tetapi yang sulit adalah membuat keputusan yang sesuai dengan tujuan organisasi, sedangkan kebanyakan organisasi tidak mengetahui tujuannya sendiri.
- 10) A. Pendekatan ekologis bermaksud membahas administrasi dalam hubungannya dengan lingkungannya, karena mereka memandang bahwa tidak ada administrasi publik yang hidup dalam kekosongan (vakum).

Daftar Pustaka

- Anderson W.A, dan Parker Frederick B. (1964). *Society: Its Organization and Operation*. New Jerses: D. D. Van Nostrand Company, Inc.
- Buechner, John C. (1968). *Public Administration*. California: Dickenson Publishing Company Inc.
- Caiden, Gerald E. (1982). *Public Administration*. California: Palisades Publishers.
- _____. (1971). *The Dynamics of Public Adminstration . Guidelines to Current Transformations in Theory and Practice*. New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc.
- Dimock. Marshall Dimock, Marshall Edward, and Dimock, Gladys Ogden. (1964). *Public Administration* New Delhi: Oxford & LHB Publishing Co.
- Dwiyanto, Agus. dkk. (2002). *Reformasi Budaya Reformasi di Indonesia*. Yogyakarta: Pusat Kajian Kebijakan dan Kependudukan Universitas Gadjah Mada.
- Edward; Dimock, Gladys Ogden; and Koenig, Louis W. 1963. *Public Administration*. New York: Holt, Renehart and Winston.
- Effendi, Taufiq. *Reformasi Birokrasi*. Disampaikan pada Upacara Penganugerahan Gelar Doktor Honoris Causa dalam Ilmu Hukum, Universitas Diponegoro. Semarang, 27 Oktober 2008.
- Gie, The Liang. (1962). *Pengertian, Kedudukan dan Perizinan Ilmu Administrasi*. Yogyakarta: Balai Pembinaan Administrasi Universitas Gadjah Mada.
- _____. (1976). *Pengertian Administrasi di Indonesia. Suatu Tinjauan Kepustakaan*. Yogyakarta: BPA-UGM.

- Gie, The Liang dan Sutarto. (1977). *Pengertian, Kedudukan dan Perincian Ilmu Administrasi*. Yogyakarta: Karya Kencana.
- Goodnow, Frank J. (1900). *Politics and Administration* dalam Shafritz, Jay M. and Hyde. Albert.C. eds. 1997. *Classics of Public Administration*. Fourth Edition. Fort Worth: Harcourt Brace College Publishers. pp. 27-29.
- Gordon, George J. (1978). *Public Administration in America*. New York: St. Martin's Press.
- Hersey, Paul. (1982). *Management of Organizational Behavior*. New Jersey: PrenticeHall, Inc.
- Lepawsky, Albert. (1960). *Administration: The Art and Science of Organization and Management*. New York: Alfred A. Knopf.
- Lutrin, Carl E, and Settle, Allen K. (1980). *American Public Administration: Concepts & Cases*. California: Mayfield Publishing Company.
- Nigro, Felix A, and Nigro, Lloyd C. (1977). *Modern Public Administration*. New York: Haper & Row, Publishers.
- Osborne, David and Gaebler, Ted. (1991). *Reinventing Government*. New York, The Plume Book.
- Presthus, Robert. (1975). *Public Administration*. New York: The Ronald Press Company.
- Shafritz, Jay M. and Hyde. Albert.C. eds. 1997. *Classics of Public Administration*. Fourth Edition. Fort Worth: Harcourt Brace College Publishers.
- Siagian, S.P. (1973). *Filsafat Administrasi*. Jakarta: Gunung Agung.
- Tannenbaurn, Robert; Weschler, Irving R., and Massarik, Fred. (1961). *Leadership and Organization A Behavioral Science Approach*. New York: Mc Graw-Hill Company, Inc.

Turner, Mark and Hulme, Davis. (1997). *Governance, Administration and Development: Making the State Work*. London: MacMillan Press.

Waldo, Dwight. ed. (1953). *Ideas and Issues in Public Administration*. New York: Mc Graw-Hill Book Company, Inc.

_____.(1971). Foreword. In Frank Marini. ed. *Toward a New Public Administration. The Minnowbrook Perspective*. Scranton: Chandler Publishing Company.

_____. (1991). *Pengantar Studi Public Administration*. Jakarta, Terj. Slamet W. Admosoedarmo. Jakarta: Bumi Aksara.

Wajong, J. (1961). *Fungsi Administrasi Publik*. Djakarta: Djambatan.

Wilson, Woodrow. (1887). The Study of Administration. dalam Shafritz, Jay M. and Hyde. Albert.C. eds. 1997. *Classics of Public Administration*. Fourth Edition. Fort Worth: Harcourt Brace College Publishers. pp.14-26.