

# Pengantar Administrasi Publik



## Pendahuluan

---

Materi Modul 1 ini berisikan pengertian-pengertian dasar mengenai administrasi publik dan diawali dengan pembahasan mengenai pengertian administrasi, pengertian administrasi publik, peranan teori dalam studi dan praktik administrasi publik, dan diakhiri dengan uraian materi evolusi teori administrasi publik. Modul 1 ini dalam hubungannya dengan delapan modul lainnya merupakan dasar bagi penyusunan dan pembahasan delapan modul berikutnya. Modul 2 sampai Modul 9 menguraikan materi tentang: teori-teori klasik administrasi publik, teori hubungan kemanusiaan, teori-teori neoklasik, teori sistem, teori perilaku organisasi, paradigma administrasi publik, administrasi publik sebagai manajemen kebijakan publik dan administrasi publik dan *good governance*. Dalam modul ini menggunakan istilah administrasi publik dan administrasi negara secara silih berganti dalam arti yang sama.

Setelah mempelajari Modul 1 ini, Anda secara umum diharapkan mengetahui dan memahami konsep-konsep dasar administrasi publik.

Secara khusus, setelah mempelajari modul ini Anda diharapkan dapat menjelaskan hal-hal berikut ini.

1. Arti pentingnya administrasi menurut Charles A. Beard.
2. Definisi administrasi dan hal-hal yang terkandung di dalamnya menurut Sondang Siagian
3. Administrasi sebagai seni atau ilmu?

4. Pembagian ilmu administrasi ke dalam cabang-cabangnya, menurut:
  - a. The Liang Gie;
  - b. Sondang Siagian.
5. Konsep administrasi publik dari berbagai ahli.
6. Penggolongan jenis-jenis teori administrasi publik menurut Bailey.
7. Peranan masing-masing jenis teori dalam studi dan praktik administrasi publik.
8. Evolusi teori administrasi, dimulai dari teori administrasi klasik sampai teori administrasi modern.

## Pengertian Administrasi

---

### A. Arti Penting Administrasi

The Liang Gie. (1979, 11) menyatakan bahwa ilmu yang mempelajari hal ikhwal “usaha manusia yang secara teratur bekerja sama dalam kelompok untuk mencapai suatu tujuan tertentu” disebut ilmu administrasi. Ilmu ini merupakan suatu cabang baru dari pada ilmu sosial.

Sebagai pengetahuan modern yang dipelajari secara teratur, ilmu administrasi masih tergolong muda usianya, baru dimulai kira-kira pada permulaan abad ke-20 ini. Sebagaimana dialami oleh cabang-cabang ilmu sosial lainnya yang baru lahir, ilmu administrasi hingga kini belum mendapat pengakuan dan kedudukan yang kuat, terutama dari para ahli ilmu-ilmu eksakta. Mereka menyatakan suatu pengetahuan dapat diakui sebagai ilmu (pengetahuan) kalau pengetahuan tadi memiliki hukum-hukum, teori-teori atau prinsip-prinsip yang dapat berlaku secara universal, artinya hukum/teori/prinsip-prinsip tersebut dapat diterapkan di mana saja, kapan saja, oleh siapa saja dengan memberikan hasil yang sama. Ilmu administrasi tidak bakalan memiliki hukum/teori-teori/prinsip-prinsip yang berlaku demikian karena objek studinya berupa manusia yang mempunyai emosi dan akal pikiran yang mudah berubah karena dipengaruhi oleh ruang lingkup budaya dan waktu di mana manusia tadi berada. Contoh, prinsip-prinsip administrasi,

seperti POSDCoRB diterapkan di negara-negara Barat dapat memberikan hasil baik, membawa kemajuan dalam praktik administrasi publik, tetapi tidak demikian halnya pada waktu diterapkan di negara-negara sedang berkembang. Hal ini dapat dijelaskan karena antara budaya kerja para birokrat di negara-negara maju berbeda dengan budaya kerja birokrat di negara-negara sedang berkembang. Penyusunan rencana, misalnya di Negara kita belum berdasarkan analisis kebutuhan yang riil di masyarakat, penetapan sasaran penerima program yang tidak jelas, perhitungan anggaran yang belum dikaitkan dengan analisis keterkaitan antara tujuan program dengan bagaimana cara-cara mencapainya sehingga berpengaruh pada penggelembungan anggaran.

Charles A. Beard, seorang historikus politik Amerika yang terkenal, dalam salah satu karyanya yang dikutip oleh Albert Lepawsky dalam bukunya *Administration* pada tahun 1937 berkata bahwa “Tidak ada sesuatu hal untuk abad modern sekarang ini yang lebih penting dari administrasi. Kelangsungan hidup pemerintahan yang beradab itu sendiri akan sangat tergantung atas kemampuan kita untuk membina dan mengembangkan suatu administrasi yang mampu memecahkan masalah-masalah masyarakat modern” (Albert Lepawsky dalam Siagian, 1971 : 11).

Siagian (1971, 11-15) menyatakan jika pendapat ahli tersebut dianalisis lebih mendalam maka seseorang akan menarik kesimpulan bahwa tegak robohnya suatu negara, maju mundurnya peradaban manusia serta timbul tenggelamnya bangsa-bangsa di dunia tidak dikarenakan perang nuklir atau malapetaka, akan tetapi akan tergantung pada baik buruknya administrasi yang dimiliki.

Selanjutnya jika pendapat ahli tersebut, demikian juga pendapat para ahli lainnya yang senada diterima maka jelaslah kiranya bahwa sesuatu bangsa, sesuatu negara yang ingin mencapai kemajuan dalam berbagai aspek kehidupan dan perikehidupan modern tidak mempunyai pilihan lain selain dari pada mengutamakan pembinaan serta pengembangan administrasinya

yang sesuai dengan faktor-faktor lingkungan (*ecological factors*) bangsa dan negara itu. Memang sesungguhnya abad sekarang ini adalah “abad Administrasi”. Abad administrasi karena semua keputusan di bidang politik, ekonomi, kebudayaan, militer dan lain-lain hanya akan ada artinya apabila keputusan tersebut terlaksana dengan efisien dan ekonomis. Pelaksanaan sesuatu keputusan dengan efisien dan ekonomis itulah yang merupakan sasaran utama dari administrasi.

## B. Definisi dan Unsur-unsur yang Terkandung di dalam Administrasi

Sondang Siagian mendefinisikan administrasi sebagai “keseluruhan proses kerja sama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya”. Ada beberapa hal yang terkandung dalam definisi di atas. *Pertama*, administrasi sebagai seni adalah suatu proses yang diketahui hanya permulaannya sedang akhirnya tidak ada. *Kedua*, administrasi mempunyai unsur-unsur tertentu, yaitu 1) adanya dua manusia atau lebih, 2) adanya tujuan yang hendak dicapai, 3) adanya tugas atau tugas-tugas yang harus dilaksanakan, 4) adanya peralatan dan perlengkapan untuk melaksanakan tugas-tugas itu. Ke dalam golongan peralatan dan perlengkapan termasuk pula waktu, tempat, peralatan materi serta perlengkapan lainnya. *Ketiga*, administrasi sebagai proses kerja sama bukan merupakan hal yang baru karena ia telah timbul bersama-sama dengan timbulnya peradaban manusia. Tegasnya, administrasi sebagai “seni” merupakan suatu *social phenomenon*.

### 1. Administrasi sebagai Proses

Sesuatu proses adalah sesuatu yang permulaannya diketahui, tetapi akhirnya tidak diketahui. Dengan demikian, proses administrasi adalah suatu proses pelaksanaan kegiatan-kegiatan tertentu yang dimulai sejak adanya dua orang yang bersepakat

untuk bekerja sama untuk mencapai sesuatu tujuan tertentu. Pada saat kapan suatu proses itu akan berakhir, tidak dapat diketahui karena kedua orang yang akan memutuskan untuk tidak bekerja sama lagi tidak ada yang mengetahui, malahan mereka sendiri pun tidak mengetahuinya.

*a. Tentang unsur-unsur administrasi*

Di muka telah dikatakan bahwa adanya sesuatu, dalam hal ini administrasi adalah adanya unsur-unsur tertentu yang menjadikan adanya sesuatu itu. Telah dikatakan pula bahwa unsur-unsur (bagian-bagian yang mutlak) dari administrasi ialah berikut ini.

1. Dua orang manusia atau lebih.
2. Tujuan.
3. Tugas yang hendak dilaksanakan.
4. Peralatan dan perlengkapan.

Mengenai unsur manusia, asumsi penulis bahwa seseorang tidak dapat "bekerja sama" dengan dirinya sendiri. Oleh karena itu, harus ada orang lain yang secara sukarela atau dengan cara lain diajak turut serta dalam proses kerja sama itu.

*b. Tujuan*

Terlalu sering orang beranggapan bahwa tujuan dari proses administrasi harus selalu ditentukan oleh orang-orang yang bersangkutan langsung dengan proses itu. Hal ini menurut pendapat penulis tidak benar. Tujuan yang hendak dicapai dapat ditentukan oleh semua orang yang langsung terlibat dalam proses administrasi itu. Tujuan dapat pula ditentukan oleh hanya sebagian dan mungkin pula malah hanya oleh seorang dari mereka yang terlibat. Akan tetapi, bukanlah suatu hal yang mustahil pula bahwa pihak luarlah yang menentukan tujuan yang hendak dicapai.

c. *Tugas dan pelaksanaannya*

Berbicara mengenai tugas yang hendak dilaksanakan, sering pula orang beranggapan bahwa proses administrasi baru timbul apabila ada kerja sama. Hal tersebut tidak sepenuhnya benar. Dengan perkataan lain, kerja sama bukan merupakan unsur administrasi. Meskipun demikian, perlu ditekankan bahwa pencapaian tujuan akan lebih efisien dan ekonomis apabila semua orang-orang yang terlibat mau bekerja sama satu sama lain. Akan tetapi, tanpa kerja sama pun, misalnya dalam hal dipaksakan, proses administrasi dapat terjadi. Karena dengan paksaan proses administrasi dapat timbul. Kerja sama dalam administrasi dapat digolongkan kepada dua golongan, yaitu kerja sama yang ikhlas dan sukarela (*voluntary cooperation*), dan kerja sama yang dipaksakan (*compulsory* atau *antagonistic cooperation*).

d. *Peralatan dan perlengkapan*

Peralatan dan perlengkapan yang diperlukan dalam suatu proses administrasi tergantung dari berbagai faktor, seperti berikut ini.

- 1) Jumlah orang yang terlibat dalam proses ini.
  - 2) Sifat, tujuan yang hendak dicapai
  - 3) Ruang lingkup serta aneka ragamnya.
  - 4) Sifat kerja sama yang dapat diciptakan dan dikembangkan.
- 
- 1) Jumlah orang yang terlibat dalam proses  
Barang kali secara "aksiomatis" dapat dikatakan bahwa semakin sedikit jumlah orang yang terlibat, semakin sederhana tujuan yang hendak dicapai serta semakin sederhana tugas-tugas yang hendak dilaksanakan, semakin sederhana pula peralatan dan perlengkapan yang dibutuhkan.
  - 2) Tujuan, sifat, dan ruang lingkup kegiatan administrasi

Sudah barang tentu pula bahwa sifat, ruang lingkup dan bentuk kegiatan administrasi berbeda dari satu zaman ke zaman yang lain; ia berbeda pula dari satu masyarakat ke masyarakat yang lain. Ia berbeda pula dari satu waktu dan kondisi ke lain waktu dan kondisi. Tujuan yang berbeda-beda, tingkat kebutuhan yang berlain-lainan, kecerdasan yang beraneka ragam, ke semuanya turut menentukan bentuk dan sifat administrasi yang diperlukan.

3) Kerja sama

Yang kini sudah menjadi jelas ”apabila ada dua orang yang bekerja bersama-sama untuk menggulingkan sebuah batu yang tidak dapat digulingkan hanya oleh seorang di antara mereka, pada saat itu administrasi telah ada”. Dalam aspek kerja sama ini yang ditekankan adalah hasilnya. Bila jumlah hasil menunjukkan lebih banyak dibandingkan dengan apabila kegiatan tersebut dikerjakan seorang diri, tanpa melihat apakah orang kedua ikhlas atau tidak dalam membantu orang pertama maka hal tersebut akan lebih baik.

## 2. Administrasi sebagai Seni dan Ilmu

Sampai dengan tahun 1886, manusia hanya mengenal administrasi sebagai seni. Kemudian, pada tahun 1886 itu timbullah suatu ilmu baru, yang sekarang ini dikenal dengan Ilmu Administrasi yang objek studinya tidak termasuk objek studi ilmu-ilmu yang lain. Ilmu Administrasi telah pula memiliki metode analisisnya sendiri, sistematikanya sendiri, prinsip-prinsip, dalil-dalil serta rumus-rumus sendiri.

Timbulnya Ilmu Administrasi sering dikenal sebagai suatu *modern phenomenon*. Ia timbul pada abad modern ini. Akan tetapi, dengan timbulnya Ilmu Administrasi tidak berarti hilangnya sifat ”seninya”. Oleh karena itu, sekarang ini administrasi dikenal sebagai suatu *artistic science* karena di dalam penerapan ilmunya, ”seninya” masih tetap memegang peranan yang menentukan. Sebaliknya seni Administrasi dikenal



sebagai suatu *scientific art* karena seni itu sudah didasarkan atas sekelompok prinsip-prinsip yang telah teruji "kebenarannya".

Dwight Waldo mendefinisikan administrasi sebagai "bentuk daya upaya manusia yang kooperatif dan mempunyai tingkat rasionalitas yang tinggi". (1971 : 20). Definisi tersebut perlu penjelasan lebih lanjut.

*Pertama*, apakah administrasi merupakan satu-satunya bentuk usaha manusia yang kooperatif? Jawaban atas pertanyaan ini tergantung dari perspektif mana kita memandangnya. Para sosiolog mengatakan bahwa ciri-ciri administrasi adalah birokrasi, sedang para sarjana administrasi, seperti Waldo, misalnya menyatakan ciri-ciri administrasi adalah organisasi dan manajemen. Selanjutnya Waldo menjelaskan tindakan manusia dapat dikatakan kooperatif bila tidak akan ada sesuatu yang dihasilkan tanpa adanya kerja sama tersebut. Contoh untuk hal ini dapat dilihat pada penjelasannya.

*Kedua*, tingkat rasionalitas yang tinggi. Tingkat rasionalitas yang tinggi diukur dari tujuan-tujuan siapa karena kita tahu bahwa tujuan individu yang satu dengan yang lain di antara mereka bekerja di dalam sistem administrasi itu sendiri berbeda-beda, belum lagi kalau dikaitkan dengan tujuan sistem administrasi itu sendiri. Sering mereka bekerja menghasilkan sesuatu, tetapi mereka tidak tahu untuk apa sesuatu itu akan digunakan. Hal ini sering terjadi pada produk-produk yang dibutuhkan militer.

### C. Pembagian Bidang/Cabang Administrasi

Pada umumnya pembagian bidang/cabang administrasi dibedakan ke dalam administrasi publik (*public administration*) dan administrasi niaga (*business administration*). Pembagian yang agak berbeda dikemukakan oleh The Liang Gie dan Siagian. The Liang Gie (1979, 12-13) membagi administrasi berdasarkan sifat usaha kerja sama guna mencapai tujuan tertentu dengan demikian juga ilmu yang mempelajari usaha kerja sama tersebut dapat dibedakan dalam tiga bidang/cabang pokok secara vertikal, yaitu sebagai berikut.

1. Administrasi kenegaraan (*Public administration*).
2. Administrasi Perusahaan (*Business administration*).
3. Administrasi Kemasyarakatan (*Social administration*).

Ketiga cabang (ilmu) administrasi tersebut di atas dapat dijelaskan sebagai berikut.

#### 1. Administrasi Kenegaraan (*Public Administration*)

Usaha kerja sama dalam hal-hal yang mengenai kenegaraan pada umumnya merupakan *pemberian pelayanan* terhadap segenap kehidupan warga Negara yang terdapat di dalam negara itu. Kegiatan-kegiatan yang menghasilkan pelayanan (*services*) tersebut mempunyai ciri-ciri yang berikut.

- a. Kegiatan itu merupakan sesuatu yang lebih *urgent* dari pada yang diselenggarakan pihak swasta.
- b. Kegiatan itu mempunyai corak monopoli atau setengah monopoli.
- c. Kegiatan itu terikat oleh peraturan-peraturan hukum
- d. Kegiatan itu tak bergantung kepada pertimbangan harga pasar
- e. Kegiatan itu berlangsung di bawah pengawasan rakyat, terutama dalam negara dengan sistem demokrasi.

#### 2. Administrasi Perusahaan (*Business Administration*)

Usaha kerja sama dalam hal-hal yang mengenai perusahaan terutama mempunyai sifat *pertukaran*. Di sini terdapat pertimbangan untung rugi dalam kegiatan menghasilkan atau memberikan sesuatu barang/jasa atas pemberian barang/jasa tersebut ditarik sesuatu sebagai balasannya. Kalau usaha pertukaran itu tidak seimbang maka kerja sama tersebut tidak akan berlangsung lama.

#### 3. Administrasi Kemasyarakatan (*Social Administration*)

Usaha kerja sama dalam hal-hal yang mengenai kemasyarakatan pada umumnya mempunyai sifat untuk memajukan sesuatu hal

bagi sekelompok orang tertentu. Kegiatan-kegiatan yang demikian ini misalnya kita jumpai dalam kelompok-kelompok serikat buruh, perhimpunan sarjana dalam sesuatu bidang ilmu, perkumpulan olahraga atau kesenian, yayasan, koperasi, lembaga fakir miskin dan badan-badan sosial lainnya.

Pembedaan administrasi dalam tiga bidang secara vertikal tersebut di atas kadang-kadang menjadi kurang jelas. Saling tumpang tindih (*overlapping*) memang tidak dapat dihindarkan. Misalnya, saja negara sering menjalankan kegiatan dalam bentuk perusahaan (negara) atau lembaga sosial. Namun, kita dalam rangka kajian atas pembagian ilmu administrasi ini dapat tetap melihat pada "usaha kerja sama mencapai suatu tujuan tertentu" yang hanya terdapat dalam satu bidang/cabang dan tidak ada pada bidang-bidang/cabang lainnya.

Prof. Sondang Siagian (1971,19), yang membagi bidang administrasi ke dalam tiga cabang, yaitu sebagai berikut.

- a. Administrasi negara (*public administration*).
- b. Administrasi privat.  
Berhubung dalam perkembangannya kegiatan administrasi privat sebagian besar dilakukan oleh sektor niaga maka untuk cabang kedua ini sering disebut dengan administrasi niaga atau *business Administration*)
- c. *Public business administration* atau *public business corporation*

Lebih lanjut beliau mendefinisikan Administrasi negara adalah "Keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh aparaturnya pemerintah dari suatu negara dalam usaha mencapai tujuan negara" sedang administrasi niaga adalah "Keseluruhan kegiatan keniagaan dari mulai produksi barang dan/jasa sampai tibanya barang atau jasa tersebut di tangan konsumen".

Untuk *public business corporation* beliau tidak memberikan definisinya, tetapi beliau sedikit memberikan penjelasan mengenai hal ini. Dirasa dengan semakin pentingnya peranan pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan warga negaranya, wajar kiranya kalau pemerintah ikut melakukan kegiatan niaga.

Hal ini dapat dilihat dengan dibentuknya berbagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) oleh pemerintah pusat dan daerah. Dengan adanya BUMN dan BUMD ini diharapkan dapat meningkatkan pendapatan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dan pada gilirannya nanti lewat pengalokasian belanja publik diharapkan dapat lebih banyak lagi kepentingan publik yang mendapat perhatian pemerintah dalam alokasi anggarannya.

The Liang Gie (1979, 13-16) di samping melihat pembagian cabang/bidang (ilmu) administrasi secara vertikal dari sisi sifat atau karakter (administrasi negara/publik, administrasi perusahaan/*business* dan administrasi kemasyarakatan/sosial) juga melihat pembagian cabang-cabang ilmu administrasi secara horizontal dari aspek teknis. Aspek teknis ini melekat/ada pada tiga cabang administrasi tersebut di atas. Pembagian cabang-cabangnya dapat dilihat pada aspek-aspek berikut ini.

- a. Organisasi (*organization*).
- b. Manajemen (*management*).
- c. Kepegawaian (*personnel*).
- d. Keuangan (*finance*).
- e. Perlengkapan (*supply*).
- f. Pekerjaan kantor (*office work*).
- g. Tata hubungan (*communication*).
- h. Perwakilan (*representation*).

Penjelasan atas delapan aspek teknis tersebut adalah sebagai berikut.

### 1. Organisasi

Organisasi merupakan struktur atau wadah di mana usaha kerja sama itu diselenggarakan. James D. Mooney (dalam The Liang Gie, 1979: 14) menyebutnya sebagai bentuk dari pada perserikatan manusia untuk pencapaian suatu tujuan bersama (*the form of every human association for the attainment of a common purpose*). Sejalan dengan ini maka proses mengorganisasi (*organizing*) ialah penyusunan struktur dengan membagi-bagi dan menghubungkan-hubungkan orang, wewenang,

tugas dan tanggung jawab menjadi kesatuan yang selaras. Termasuk pula dalam proses mengorganisasi atau membentuk organisasi ini ialah penentuan tujuan yang hendak dicapai.

Penelaahan terhadap struktur di mana administrasi itu berlangsung menimbulkan sekelompok pengetahuan yang disebut berikut.

- a. Teori organisasi (*theory of organization*)
- b. Analisis organisasi dan metode (*O & M analysis*)
- c. Perilaku administratif (*administrative behavior*)
- d. Hubungan manusia (*human relation*)

## 2. Manajemen

Manajemen dapat dianggap sebagai suatu proses yang menggerakkan kegiatan dalam administrasi itu sehingga tujuan yang telah ditentukan benar-benar tercapai. Oliver Sheldon (dalam The Liang Gie, 1979, 14) mengatakan manajemen sebagai *the process by which the execution of a given purpose is put into operation and supervised* (proses dengan mana pelaksanaan dari suatu tujuan tertentu dijalankan dan diawasi).

Manajemen mempunyai fungsi-fungsi yang berikut.

- a. Perencanaan (*planning*).
- b. Penjurusan (*directing*, termasuk *leadership*).
- c. Koordinasi (*coordinating*).
- d. Pengendalian (*controlling*).

Fungsi koordinasi dan pengendalian itu pada akhir-akhir ini terutama menimbulkan sekelompok pengetahuan dengan nama Manajemen Administratif (*Administrative Management*). Manajemen administratif merupakan proses yang sangat penting untuk menjamin kesatuan tindakan dan mengusahakan program pengendalian terutama pada instansi, rencana, kebijaksanaan dan usaha pemerintah, UN TAA (dalam The Liang Gie, 1979, 14).

## 3. Kepegawaian

Ini merupakan segi yang berkenaan dengan sumber tenaga manusia (*working force*) yang harus ada pada setiap usaha kerja

sama. Penelaahan terhadap unsur ini menimbulkan sekelompok pengetahuan yang dicakup dengan nama Administrasi Kepegawaian (*Personnel Administration*). Administrasi ini pada pokoknya mempelajari segenap proses pemakaian tenaga manusia itu sejak dari penerimaannya (*recruiting*) sampai pemberhentiannya (*retirement*). Termasuk pula di sini adalah Analisis dan Klasifikasi Jabatan (*Job Analysis and Classification*) serta pengembangan tenaga itu melalui latihan-latihan (*training*).

#### 4. Keuangan

Ini merupakan segi pembiayaan (*financing*) dalam setiap administrasi. Dari sini timbullah Administrasi Keuangan yang mencakup antara lain penganggaran belanja (*budgeting*), *accounting* (pembukuan), *auditing* (pemeriksaan) serta tindakan-tindakan lainnya dalam bidang keuangan.

#### 5. Perlengkapan

Ini merupakan segi yang melayani kebutuhan-kebutuhan kebendaan dan kerumahtanggaan yang juga tentu ada dalam setiap usaha bersama. Pada bidang ini berkembanglah pengetahuan tentang Administrasi Perlengkapan (*Supply Administration*), pembelian (*procurement*), klasifikasi dan standarisasi alat-alat, pengendalian harta benda (*Inventory and Property Control*).

#### 6. Pekerjaan Kantor

Dalam setiap usaha bersama tentu terdapat proses yang termasuk dalam pengertian *Office work*, *Paper Work* atau *Clerical Work* dan ini adalah segenap kegiatan mengumpulkan, mencatat, mengirim, mengolah atau menyimpan bahan-bahan keterangan (*information*). Pada akhir-akhir ini pekerjaan kantor di mana-mana (instansi pemerintah atau perusahaan swasta) mempunyai tendensi untuk senantiasa meningkat. Penelaahan terhadap hal ihwal pekerjaan kantor ini menghasilkan pengetahuan yang lazim disebut Administrasi Kantor atau di dunia Barat disebut dengan *Office Management*.

## 7. Tata Hubungan

Ini merupakan urat nadi yang memungkinkan orang-orang dalam usaha bersama itu mengetahui apa yang terjadi atau diinginkan oleh masing-masing. Tanpa tata hubungan yang baik, tak mungkin kerja sama dapat terlaksana dengan baik. Pengetahuan yang merupakan segi-segi tata hubungan ini, misalnya *reporting techniques*, (teknik pelaporan), *conference methods* (metode rapat), *suggestion systems* (sistem saran).

## 8. Perwakilan

Ini merupakan segi yang menggambarkan pada pihak luar segala sesuatu yang berlangsung mengenai usaha kerja sama itu, demikian pula sebaliknya menyalurkan sesuatu hasrat, cita atau pendapat dari luar ke dalam sesuatu usaha bersama. Dengan demikian, tercapai pengertian yang sebaik-baiknya antara suatu administrasi dengan keadaan sekelilingnya. Aspek ini justru lebih-lebih pentingnya bagi kegiatan-kegiatan yang diselenggarakan oleh pemerintah agar mendapat dukungan dari rakyat. Pada akhir-akhir ini timbullah pengetahuan dalam bidang ini, yaitu Hubungan Masyarakat (*Public Relation*).

## D. Administrasi Publik

Administrasi negara dan administrasi niaga/perusahaan telah dikembangkan sebagai cabang-cabang ilmu yang diajarkan dalam dunia pendidikan tinggi bahkan menjadi suatu fakultas dengan nama *School of Public and Business Administration*. Di Indonesia, jurusan/program studi administrasi negara maupun administrasi niaga pada umumnya berada pada fakultas ilmu sosial dan ilmu politik. Usaha pengembangan ilmu ini berjalan terus, dengan FIA-Unibraw menjadi pusat pengembang ilmu administrasi di Indonesia.

Dewasa ini dirasa masih terdapat kesulitan untuk menjelaskan dengan kata-kata yang singkat tentang apa yang dimaksud

dengan administrasi Negara. Oleh karena itu, setiap usaha menyusun definisi yang ringkas selalu gagal. Pada tahun 1955 Dwight Waldo (1971, 15) telah memperingatkan agar kita berhati-hati dalam menyusun suatu definisi, apalagi definisi tentang *public administration*. Dikatakan olehnya sebagai berikut. "Sesungguhnya tidak ada definisi yang tepat tentang *public administration*. Mungkin ada definisi yang ringkas, tetapi tidak dapat memberikan penjelasan yang memuaskan. Perumusan *public administration* yang hanya terdiri dari satu kalimat atau satu paragraf saja, tidak akan membuka tabir persoalan. Dari ungkapan tersebut jelaslah bahwa memang tidak mungkin mengajukan definisi yang ringkas, paling tidak diperlukan suatu deskripsi. Dengan mengingat akan hal ini, Waldo mengajukan dua buah definisi sebagai pangkal pembahasan selanjutnya.

1. *Public administration* adalah organisasi dan manajemen dari manusia dan benda guna mencapai tujuan-tujuan pemerintah.
2. *Public administration* adalah suatu seni dan ilmu tentang manajemen yang digunakan untuk mengatur urusan-urusan negara.

Oleh beliau dijelaskan lebih lanjut, organisasi menunjukkan struktur dari administrasi, sedangkan manajemen menunjukkan fungsinya. Keduanya saling bergantung dan tak dapat dipisahkan satu sama lain. Administrasi melihat organisasi dalam keadaannya yang statis sedang manajemen dilihatnya dalam kondisi dinamis, kondisi bergerak menuju tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

John M. Pfiffner and Robert V. Prethus (*dalam* Pamudji, 1985, 20) menjelaskan pengertian administrasi negara atau administrasi publik dengan beberapa ungkapan sebagai berikut. *Public administration involves the implementation of public policy which has been determined by representative political bodies.* (Administrasi Negara meliputi implementasi kebijakan Pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik). Pada bagian lain dikatakan bahwa *Public administration may be defined as the coordination of individual and group efforts to carry out public policy. It is mainly occupied with the*



*daily work of governments.* (Administrasi Negara dapat didefinisikan sebagai koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijakan pemerintah. Hal ini terutama meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah). Penjelasan tersebut diakhiri dengan *In sum, public administration is a process concerned with carrying out public policies, encompassing innumerable skills and techniques which give order and purpose to the efforts of large numbers of people.* (Secara menyeluruh, Administrasi Negara adalah suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan pemerintah, pengarah kecakapan-kecakapan dan teknik-teknik yang tak terhingga jumlahnya yang memberi arah dan maksud terhadap usaha-usaha sejumlah besar orang).

Jelaslah bahwa Pfiffner dan Presthus perlu memberikan beberapa definisi atau rumusan untuk menjelaskan arti administrasi Negara. Dari ketiga definisi itu dapat disimpulkan bahwa administrasi Negara adalah “Suatu proses yang melibatkan beberapa orang dengan berbagai keahlian dan kecakapan, untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan pemerintah”.

Ira Sharkansky (*dalam* Pamudji, 1985, 21), tidak banyak membahas tentang definisi administrasi Negara, tetapi lebih memusatkan perhatiannya kepada *Public Administrator*. Pertanyaan yang dikemukakan adalah *What are the activities of public administrators?* yang dijawabnya ... *Administrators do most of the work of government.* Selanjutnya dikemukakan bahwa *The activities of a typical administrator cannot be described simply. Some administrators are concerned with routine tasks that have been detailed by actions of the legislature. Other administrators manage routine operations ... Still other administrators involve themselves in the most innovative work of government.*

Dari pendapatnya ini tampak bahwa Sharkansky menjelaskan pengertian administrasi Negara melalui pengamatan terhadap kegiatan-kegiatan para administrator, yang meliputi banyak sekali pekerjaan Pemerintah. Ternyata kegiatan-kegiatan para administrator tidak dapat dilukiskan secara sederhana dan singkat. Sebagian dari mereka menjalankan tugas-tugas rutin yang telah diperinci oleh Badan Legislatif, sebagian lagi

mengelola pekerjaan rutin pemerintah dan yang sebagian lagi terlibat dalam pekerjaan-pekerjaan yang bersifat inovatif. Dengan demikian dapat disimpulkan secara pengertian *public administration* sebagai lapangan/arena para administrator melakukan kegiatan-kegiatan, tugas-tugas dan pekerjaan pemerintah/Negara. *Public administration* (administrasi negara) berkaitan erat sekali dengan *public policy* atau kebijakan pemerintah/Negara.

Jelas bahwa tidaklah mungkin untuk memberikan suatu jawaban singkat atau definisi atas pertanyaan Apakah administrasi negara itu? Oleh Felix A, Nigro (*dalam Pamudji, 1985, 22*) pertanyaan tersebut diberi jawaban berupa deskripsi, yaitu semacam uraian ringkas, dengan mengatakan sebagai berikut.

*Public Administration*

1. *Is cooperative group effort in public setting*
2. *Covers all three branches – executive, legislative, and judicial – and their interrelationships*
3. *Has an important role in formulating of public policy and is thus a part of the political process*
4. *Is different in significant ways from private administration*
5. *Is closely associated with numerous private groups and in individuals in providing services to the community.*

Administrasi Negara

1. Adalah suatu kerja sama kelompok dalam lingkungan pemerintahan.
2. Meliputi ketiga cabang pemerintahan – eksekutif, legislatif dan yudikatif serta hubungan di antara mereka.
3. Mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijakan umum/negara. Oleh karena itu, merupakan sebagian dari proses politik.
4. Dalam beberapa hal berbeda dengan administrasi privat.
5. Sangat erat berkaitan dengan berbagai macam kelompok swasta dan perorangan dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat).

Dengan mengemukakan beberapa macam pendapat para ahli di atas semakin jelas bagi kita betapa sulitnya membuat rumusan (definisi) yang singkat tentang administrasi Negara, untuk itu para ahli berusaha mencoba mengatasinya dengan mendeskripsikan kegiatan-kegiatan yang ada dalam praktik administrasi Negara. Memang di negara-negara industri di dunia barat, di mana administrasi negara telah berkembang sangat jauh, ternyata administrasi negara itu meliputi demikian banyak kegiatan-kegiatan pemerintah atau Negara. Subjeknya telah berkembang luas dan sangat kompleks sehingga dianggap perlu untuk membagi-baginya ke dalam lapangan-lapangan yang khusus. Misalnya, The Liang Gie (1979, 13) membagi ilmu administrasi publik ke dalam cabang-cabang berikut ini.

1. Administrasi kemiliteran.
2. Administrasi kepolisian.
3. Administrasi pengajaran.
4. Administrasi kesehatan.
5. Administrasi perpajakan.
6. Administrasi peradilan.
7. Administrasi rekreasi.



---

### Latihan 1

Untuk lebih memantapkan pemahaman Anda terhadap Kegiatan Belajar 1, kerjakanlah latihan berikut ini!

- 1) Rumuskan apakah ada persamaan dan perbedaan yang dapat ditarik dari definisi administrasinya The Liang Gie dan Sondang Siagian?
- 2) Apa ciri utama kegiatan administrasi menurut Waldo?

*Petunjuk Jawaban Latihan*

- 1) Yang pertama tuliskan penjelasan atau definisi dari The Liang Gie, kemudian beri definisi menurut Dwight Waldo. Dari masing-masing definisi tersebut dijabarkan unsur-unsur yang ada di dalamnya. Setelah ditemukan unsur-unsur pokoknya maka baru dibuat perbandingan, unsur-unsur mana saja yang berbeda atau yang sama dari kedua pakar tersebut. Perbandingan yang ada dilakukan dengan cara menguraikan atau memberikan penjelasan mengapa terjadi persamaan atau perbedaan.
- 2) Ciri utama administrasi yang disampaikan oleh Waldo berupa adanya usaha manusia yang kooperatif dan adanya tingkat rasionalitas kegiatan yang tinggi. Dari kedua ciri tersebut dapat dijabarkan lebih lanjut sesuai dengan pemahaman mahasiswa setelah membaca modul dengan saksama.



## Rangkuman

---

Menurut Charles A. Beard tidak ada sesuatu hal untuk abad modern sekarang ini yang lebih penting dari Administrasi. Kelangsungan hidup pemerintahan yang beradab itu sendiri akan sangat tergantung atas kemampuan kita untuk membina dan mengembangkan suatu administrasi yang mampu memecahkan masalah-masalah masyarakat modern.

Sondang Siagian mendefinisikan administrasi sebagai "keseluruhan proses kerja sama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Ada beberapa hal yang terkandung dalam definisi di atas. *Pertama*, administrasi sebagai seni adalah suatu proses yang diketahui hanya permulaannya sedang akhirnya tidak ada. *Kedua*, administrasi mempunyai unsur-unsur tertentu, yaitu 1) adanya dua manusia atau lebih, 2) adanya tujuan yang hendak dicapai, 3) adanya tugas atau tugas-tugas yang harus dilaksanakan, 4) adanya peralatan dan perlengkapan untuk melaksanakan tugas-tugas itu. *Ketiga*, administrasi sebagai proses kerja sama bukan merupakan hal yang baru karena ia telah timbul bersama-sama dengan timbulnya peradaban manusia.

*Administrasi sebagai seni dan ilmu.* Administrasi sebagai seni adalah suatu proses yang diketahui hanya permulaan dari suatu kegiatan sedang kapan berakhirnya kegiatan itu sendiri tidak diketahui. Administrasi sebagai proses kerja sama bukan merupakan hal yang baru karena ia telah timbul bersama-sama dengan timbulnya peradaban manusia. Tegasnya, administrasi sebagai "seni" merupakan suatu *social phenomenon*.

Sampai dengan tahun 1886, manusia hanya mengenal administrasi sebagai seni. Kemudian, pada tahun 1886 itu timbullah suatu ilmu baru, yang sekarang ini dikenal dengan Ilmu Administrasi yang objek studinya tidak termasuk objek studi ilmu-ilmu yang lain. Ilmu Administrasi telah pula memiliki metode analisisnya sendiri, sistematikanya sendiri, prinsip-prinsip, dalil-dalil serta rumus-rumusnyanya sendiri.

Sekarang ini administrasi dikenal sebagai suatu *artistic science* karena di dalam penerapannya "seninya" masih tetap memegang peranan yang menentukan. Sebaliknya seni Administrasi dikenal sebagai suatu *scientific art* karena seni itu sudah didasarkan atas sekelompok prinsip-prinsip yang telah teruji "kebenarannya".

Bidang-bidang atau percabangan dari pembagian ilmu administrasi dapat dibedakan secara vertikal dan horizontal. Secara vertikal, berarti penekannya pada sifat atau karakter dari kerja sama yang ada, dapat dibagi-bagi ke dalam cabang-cabang 1) administrasi kenegaraan (*public administration*); 2) administrasi perusahaan (*business administration*), dan 3) administrasi kemasyarakatan (*social administration*).

Secara horizontal berarti melihat administrasi dilihat dari aspek teknisnya/unsur-unsurnya. Kajian ilmu administrasi ini adalah aspek teknis/unsur-unsur administrasi yang mencakup 1) organisasi, 2)

manajemen, 3) kepegawaian, 4) keuangan, 5) perlengkapan, 6) pekerjaan kantor, 7) tata hubungan/komunikasi, dan 8) perwakilan/ *public relation*. Sulit bagi kita membuat rumusan (definisi) yang singkat tentang Administrasi Negara, untuk itu para ahli berusaha mencoba mengatasinya dengan mendeskripsikan kegiatan-kegiatan yang ada dalam praktik Administrasi Negara, yang berfokus pada aktivitas administrator dalam melaksanakan kebijakan pemerintah/negara.



### Tes Formatif 1

---

Sekelompok orang sedang melakukan transaksi di sebuah pasar yang ramai dengan orang. Mereka ada yang sedang membeli baju, ada yang sedang menanyakan harga emas dan yang lain ada yang sedang menawarkan dagangannya kepada orang-orang yang sedang lewat.

*Pertanyaan:*

Apakah kegiatan tersebut di atas dapat termasuk kegiatan administrasi? Jelaskan dengan menggunakan unsur-unsur administrasi!

## Peran Teori dan Evolusi Teori Administrasi

---

### A. Peran Teori dalam Studi dan Praktik Administrasi Publik

Penulis dalam membahas peran teori dalam studi dan praktik administrasi publik meminjam konsepnya Stephen K. Bailey serta William L. Morrow. Peran teori berbeda-beda antara yang satu dengan yang lain sesuai dengan jenis atau golongan masing-masing teori (*dalam* Nicholas Henry, 1988:31) mengatakan bahwa pembahasan peran teori-teori administrasi publik/negara sebaiknya menyangkut empat jenis/golongan teori sebagai berikut.

1. *Teori deskriptif* teori-teori yang mendeskripsikan struktur bertingkat dari berbagai hubungan administrasi publik dengan lingkungan kerjanya.
2. *Teori normatif*, teori-teori yang berisi nilai-nilai yang menjadi alternatif keputusan yang seharusnya diambil oleh penyelenggara administrasi publik (praktisi) dan apa yang seharusnya dikaji dan dianjurkan kepada para pelaksana kebijakan.
3. *Teori asuntif*, teori yang memberi pemahaman yang benar tentang realitas seorang administrator, suatu teori yang tidak mengambil suatu asumsi model setan maupun model malaikat birokrat.
4. *Teori instrumen*, teori-teori yang berhubungan dengan peningkatan teknik-teknik manajerial dalam rangka efisiensi dan efektivitas pencapaian tujuan negara.

### 1. Teori Deskriptif dan Preskriptif

Menurut Stephen K. Bailey sasaran teori administrasi publik adalah untuk menggambarkan bersama-sama tentang pengetahuan umat manusia dan proposisi-proposisi yang telah teruji dari ilmu pengetahuan sosial dan perilaku serta penerapannya bagi penyempurnaan tugas-tugas dalam proses pemerintahan guna mencapai tujuan-tujuan yang sah secara politik, seperti yang diamanatkan oleh konstitusi.

Menurutnya peran teori dalam studi administrasi negara, yaitu untuk memahami (peran teori deskriptif) dan untuk menyempurnakan apa-apa yang dikerjakan dalam kegiatan administrasi. Menurut Morrow peran kedua ini masuk dalam kategori teori preskriptif. Bailey menyatakan bahwa dalam rangka menyempurnakan tugas-tugas para administrator dapat diterapkan riset dan teori-teori dari disiplin yang lain.

Para sarjana, sepanjang yang berhubungan dengan teori mempunyai dua *argument*, menentukan sebab-sebab yang mempengaruhi perilaku dan mendorong serta menyediakan petunjuk dengan mana perilaku tertentu dapat diubah untuk meningkatkan pelayanan yang lebih berguna serta pencapaian tujuan-tujuan yang telah diamanatkan. Teori membantu para mahasiswa dan praktisi baik untuk menggambarkan perilaku dan menetapkan perubahan perilaku yang diinginkan.

Dari pendapat Bailey tersebut di atas dapat disimpulkan peran teori dalam studi administrasi publik. *Pertama*, menggambarkan hubungan komponen-komponen materi studi atau *field academic* yang begitu luas karena teori administrasi publik bisa meminjam konsep-konsep dan teori-teori (bersifat eklektik) dari ilmu pengetahuan sosial dan perilaku. Hal ini dapat dipahami karena administrasi publik sebagai disiplin ilmu yang baru masih dalam proses pengembangan konsep-konsep teoretisnya dalam rangka membentuk jati dirinya. *Peran kedua*, teori adalah untuk menyempurnakan pelaksanaan tugas-tugas administrator dalam birokrasi pemerintahan dengan meningkatkan pelayanan dan memperbaiki perilaku para administrator.



E. E. Schattschneider (*dalam* Morrow, 1975 : 39) menyatakan bahwa “Teori itu penting karena teori merupakan jalan/cara terpendek untuk mengatakan sesuatu yang penting” sekitar suatu pokok tertentu. Ini merupakan salah satu cara menjelaskan atau mengkonseptualisasikan sesuatu dengan tertib guna memahami sesuatu pokok tertentu tadi. Guna menjelaskan bahwa administrasi publik sebagai perluasan sistem politik dapat dipertimbangkan penggunaan latihan di dalam teori. Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa pendapat Shattschneider dapat dimasukkan ke dalam jenis/golongan teori deskriptif dari penggolongan teorinya Bailey.

Morrow (1975:40-41) mengatakan bahwa teori deskriptif dan preskriptif tidak cocok untuk menguji sifat alami administrasi publik sebagai *phenomena* sosial politik, teori pertama (deskriptif) sepanjang berhubungan dengan eksklusivitas dapat menggambarkan apa yang sebenarnya terjadi di dalam agensi-agensi administrasi dan menerimanya sebagai dalil mengenai penyebab yang mungkin untuk perilaku seperti itu. Satunya (teori preskriptif) juga dapat mengkampanyekan misi baru administrasi publik dan berkonsentrasi pada peran administrasi publik dalam perubahan sosial.

Dalam banyak kasus, yang bagaimanapun, dimensi teori deskriptif dan preskriptif bekerja (sama) bergandengan tangan. Sebagai contoh, bila teori deskriptif berusaha untuk menguraikan sebab-musabab yang mempengaruhi perilaku administrasi, penemuannya dapat digunakan oleh sarjana dan praktisi yang mencoba mengimplementasikan kebijakan tertentu atau mereformasi manajemen. Asumsi seperti itulah yang mendasari Bailey sepanjang berhubungan dengan penerapan ilmu pengetahuan mengenai umat manusia dan ilmu-ilmu sosial terhadap studi administrasi publik, sosiologi, psikologi, ekonomi, dan sejarah membantu kita dalam menjelaskan mengapa para administrator berperilaku, seperti yang mereka lakukan. Demikian pula, satu misi tertentu mengubah arah kebijakan publik dengan memanfaatkan keahlian birokrasi. Teori digunakan untuk menyempurnakan proses pemerintahan. Untuk

itu teori menyertai perubahan. Ketika sistem politik dihadapkan pada krisis politik, teori sering memainkan peran besar dalam pengambilan keputusan aparat, seperti sistem-sistem yang dimaksudkan untuk menemukan penyebab kesulitan dan sebagai petunjuk untuk perubahan.

## 2. Teori Normatif

Ada teori lain yang mempengaruhi studi administrasi publik. Beberapa sarjana menyebutnya dengan teori normatif. Teori deskriptif berkaitan dengan penjelasan peran-peran dan teori preskriptif terkait dengan menentukan ukuran-ukuran untuk koreksi (menetapkan standar untuk perbaikan sesuatu hal). Teori normatif berhubungan/ berkaitan dengan pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut: apakah suatu institusi (dalam hal ini birokrasi publik) harus menerima peran-peran politik dan pengembangan kebijakan, apakah bukan peran-peran harus distabilkan, diperluas atau dipersempit. Ketika pertanyaan ini diterapkan kepada studi administrasi publik, ini tidak sulit untuk melihat bagaimana pertanyaan-pertanyaan ini mempengaruhi kemampuan agen-agen administrasi guna menyikapi adanya misi yang berubah.

Perluakah birokrasi publik mengasumsikan peran aktivis masyarakat mengubah arah kebijakan publik? Perluakah meningkatkan kampanye untuk melindungi minat konsumen dan mereka yang telah berumur (tua)? Perluakah administrator memperkenalkan rencana menyeluruh untuk pemeliharaan dan konservasi hutan belantara dan sumber alam? Apakah sebaiknya birokrasi publik melobi pihak-pihak terkait untuk menjalankan kebijakan guna memecahkan krisis energi? Atau menghindari perbedaan di semua peran untuk menghormati hak istimewa eksekutif terpilih dan badan pembuat undang-undang? Ini adalah pertanyaan dari teori berdasarkan norma.(teori normatif). Dalam hal ini kita dapat melihat bahwa dengan teori normatif membantu administrasi publik untuk menetapkan tugas pokok dan fungsinya (tupoksinya).

## 3. Teori Asumtif

Teori asuntif berhubungan dengan peningkatan kualitas praktik-praktik administrasi dengan menerima kelaziman orang (laki-laki) dalam interaksinya dengan lembaga-lembaga politik dan untuk memahami mengapa ia berkelakuan, seperti yang ia kerjakan di dalam *setting* birokrasi.

Di sini asumsinya adalah administrasi publik belum bisa diuraikan secara cukup atau sebenarnya perannya dibatasi oleh realitas/kenyataan. Hal ini disebabkan pengetahuan yang kita miliki tentang orang-orang dan bagaimana hubungan mereka dengan lingkungan lembaganya masih kurang lengkap. di sinilah letak perhatian Bailey berkaitan dengan pengetahuan tentang umat manusia dan proposisi-proposisi yang telah teruji dari ilmu sosial dan ilmu perilaku dapat dipakai oleh administrasi publik. Pada proses ini ahli-ahli teori administrasi publik dapat membantu.

#### 4. Teori Instrumental

Akhirnya, beberapa sarjana berkaitan dengan teori mereka sendiri dalam menetapkan penyempurnaan teknik-teknik administrasi manajemen. Teori instrumental barangkali sebagai penutup aliran klasik administrasi misi utama administrasi publik, yaitu menetapkan nilai-nilai lain yang diterapkan di dalam sistem politik. Bagaimanapun, yang dimaksudkan bukan seperti tersebut di atas karena ia menyediakan alat operasi yang memiliki sifat-sifat dasar perusahaan. Di dalam literatur klasik ini merusak, kurang relevan dengan tugas-tugas administrasi pada tahun 1970-an yang lalu. Sebaliknya, sebelum teori normatif efektif dan memberikan petunjuk secara garis besar yang realistis, teknik-teknik yang mengantarkan harus tersedia untuk menjadikannya kenyataan. Berhubungan dengan bagaimana dan kapan untuk mengimplementasikan program-program pertumbuhan merupakan bagian langsung untuk menyatakan kebutuhan dari program-program itu sendiri. Jika “mengapa” dari pemerintah dan administrasi publik lebih

penting dari pada masa lalu pasti juga harus “bagaimana” dan “kapan”.

## B. Evolusi Teori Administrasi Publik

Penguraian materi ini banyak diambilkan dari bukunya Morrow *Public Administration Politic and Political System (1975, 44-48)* dan di sana-sini dilengkapi dengan pendapatnya sarjana-sarjana lain. Morrow secara garis besar membagi evolusi teori ini perkembangannya ke dalam dua golongan besar teori dari teori klasik kategori administrasi modern (*contemporary theory*).

Pemanfaatan teori di dalam administrasi publik telah mengiringi pertumbuhan administrasi publik sebagai suatu disiplin ilmu. Pada gilirannya, berkenaan dengan administrasi publik sebagai disiplin telah mendorong kebutuhan untuk menyandarkan diri pada birokrasi publik. Dapat dikatakan telah terjadi perkembangan semenjak tradisi-tradisi menjadi norma-norma di dalam administrasi publik, dengan tekanan-tekanan politik menjadikan administrasi sebagai instrumen yang lebih efektif dari kemauan publik.

### 1. Teori Administrasi Klasik

Banyak dukungan teori untuk administrasi publik merupakan awal yang mengasyikkan, dukungan teori datang dari sumber-sumber nonpublik, terutama kajian-kajian atas perusahaan swasta, sesuai dengan penekanan di awal abad kedua puluh, yang menekankan pada efisiensi sebagai tujuan utama dari administrasi publik maupun administrasi privat.

Korelasi antara kepopuleran administrasi klasik dengan penekanannya pada efisiensi, baik pada privat dan pada sektor-sektor publik telah diilustrasikan dengan baik oleh Frederick W. Taylor dalam karyanya *Principles of Scientific Management*. Kadang-kadang prinsip ini disebut Taylorisme, ajaran Taylor atau sering juga disebut sebagai aliran manajemen ilmiah, ajaran Taylor menekankan pada peleburan atau penyatuan sumber daya

dan tenaga kerja untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya dengan cara yang lebih efisien. Ajaran Taylor menekankan pada manajemen mekanik, ukuran alat-alat kerja, gerakan para pekerja dan *training* pekerja untuk keahlian-keahlian mekanik dan supervisor dengan tujuan untuk memperoleh *satu cara yang terbaik* guna mengimplementasikan suatu kebijakan yang ditetapkan sebelumnya.

Pengaruh Taylor's di awal studi dan praktik administrasi publik sangat besar. Walaupun di sana telah dikemukakan faktor-faktor di dalam administrasi publik yang membuat "satu jalan/cara terbaik" lebih sulit untuk ditetapkan dibanding dengan administrasi privat, para sarjana klasik menitikberatkan pada manajemen ilmiah. Leonard D. White dan Luther Gulick, mereka menulis langkah-langkah administrasi yang bersifat ortodoks/kuno/lama, banyak menggambarkan usaha Taylor's. Gulick, memberikan contoh, ia (Taylor) terkenal atas penekannya pada pembagian kerja yang rasional, koordinasi, dan supervisi pekerjaan dalam administrasi publik. Ini merupakan esai yang terkenal pada tahun 1937 atas peran eksekutif dalam pemerintahan. Gulick memperkenalkan idenya/gagasannya mengenai POSDCORB, yang direpresentasikan dalam perkataannya "suatu rumusan yang dimaksudkan untuk memperhatikan bahwa pekerjaan pimpinan eksekutif itu merupakan unsur-unsur fungsional yang beragam". PODSCORB adalah suatu istilah yang mencakup tanggung-jawab eksekutif atas suatu perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, penyusunan staf, koordinasi, pelaporan, dan penganggaran. Seperti halnya Taylorisme, sisi kemanusiaan administrasi mengarahkan dan memotivasi administrator sebagai profesional dan pribadi sosial.

Teori administrasi klasik juga meminjam tulisan-tulisan intelektual asing. Sosiolog Jerman Max Weber (1864-1920) yang paling berpengaruh pada administrasi publik Amerika. Berlawanan dengan aliran manajemen ilmiah. Tulisan Weber menekankan pada deskripsi yang agak preskripsi. Memusatkan perhatian pada pola-pola kewenangan di dalam birokrasi, Weber

menguraikan tiga tipe ideal kewenangan, yaitu tradisional, kharismatik dan rasional. Masing-masing tipe ideal disesuaikan dengan kegunaan dan urgensinya. Weber menemukan hal ini dalam studinya di masyarakat yang beragam.

Model Weberian yang dilambangkan oleh praktik demokrasi Barat, ini sebagai model rasional dengan tekanannya pada aturan-aturan dan prinsip-prinsip legal formal. Malahan sebagai pemberian status dan kewenangan ke individu-individu. Masyarakat Barat memuja-muja tata hukum meskipun ini abstrak dan tidak berkepribadian. Ciri-ciri lain model rasional termasuk di dalamnya pembagian kerja secara ilmiah, hierarki hubungan atasan-bawahan, pemilihan pegawai berdasarkan jasa sebagai lawan patronase (perlindungan).

Walaupun banyak dukungan untuk model rasional ditemukan di masyarakat Barat, banyak kritik terhadapnya, merupakan pengkerucutan dari masyarakat-masyarakat yang sama. Banyak sarjana Amerika mengkritik hal ini, seperti Taylorisme yang memisahkan dimensi sosial dan psikologis dari perilaku administrasi. Yang lain keberatan atas idealisme ini yang jelas-jelas tidak menggambarkan realita. Memperoleh argumen tandingan bahwa sejak model rasional sungguh-sungguh sebagai suatu model tidak diharapkan menggambarkan realita dengan akurat. Weber tidak bermaksud memasukkan faktor-faktor psikologi sosial di dalam mengkonstruksi modelnya.

Sarjana Amerika sudah sering menggunakan model rasional sebagai model normatif dibanding sebagai deskriptif model sehingga reformasi administrasi di awal pertengahan abad ke-20, sering merefleksikan selera Weberian. Perluasan prinsip merit/balas jasa, gerakan untuk memperkuat kepemimpinan eksekutif, dan gerakan reorganisasi yang berbentuk aktivitas-aktivitas kelompok secara rasional berdasarkan area, fungsi, atau para pelanggan semua dapat dilacak pada model yang rasional. Studi federal, seperti Studi Komisi Taft atas Efisiensi Dan Ekonomi, Komite Brownlow, dan Komisi Houver merekomendasikan untuk mencoba menerapkan dalam kenyataan apakah model rasional menyimpang dari teori.

Sering pertimbangan-pertimbangan yang sama dari beberapa sarjana dan praktisi, pertimbangan yang mendasar, teori preskriptif dapat dipandang sebagai teori deskriptif. Seperti kasus pada teori klasik, ia dapat berargumentasi bahwa dari perspektif bagan organisasi semua agen administrasi (publik atau pribadi) setuju mengoperasikan prinsip-prinsip administrasi klasik. Seperti bagan-bagan yang memisahkan dengan jelas garis-garis kewenangan, hubungan atasan-bawahan dan hubungan lini dan staf.

Tentu saja di sana ada suatu jaringan hubungan informal yang membuat perilaku organisasi berbeda antarfakta dibanding teori. Meskipun demikian, di sana banyak administrator kunci yang masih menekuni teori klasik artinya bahwa teori klasik masih menyisakan kekuatan yang berarti pada administrasi modern ini. Apakah ya atau tidak, dalam kenyataan ia selalu dapat bekerja, ini sebagai yang diproyeksikan dalam teori sebagian besar tidak relevan, banyak administrator mempertimbangkan ini penting dan ini merupakan masukan besar dalam pengambilan keputusan yang mereka buat. Oleh karena itu, para siswa yang mempelajari teori-teori asuntif, instrumental, deskriptif dan normatif, mempunyai alasan tersendiri mengenai pengaruh prinsip-prinsip administrasi klasik terhadap pengambilan keputusan administrasi. Dwight Waldo telah menjelaskan mengapa prinsip-prinsip administrasi klasik sebagai dasar untuk memahami “bagaimana”, “mengapa” dan “sebaiknya” administrasi publik.

## 2. Teori Administrasi Modern

Suatu serangan hebat atas aplikasi yang tak memenuhi syarat dari prinsip-prinsip klasik ke administrasi publik terjadi setelah Perang Dunia II. Disertai oleh usaha seluruh ilmu-ilmu sosial, riset-riset atas pengambilan keputusan administrasi telah memberi petunjuk untuk dipertimbangkan pengaruh manusia sebagai masyarakat dan aktor politik. Teori klasik dalam pengertian ilmiah, ini sehubungan dengan penekanannya untuk satu cara terbaik dalam membagi tenaga kerja, mensupervisi, merencanakan, melaporkan

dan mengkoordinasi. Ini perhatian kecil yang perlu diindahkan atas respons para pekerja terhadap norma-norma yang mengabaikan faktor-faktor yang menggerakkan perilaku mereka. Orientasi studi manajemen ilmiah, seperti seseorang pemimpin di dalam Kantor Pemberi Hak Paten di tahun 1947, kadang-kadang jatuh karena ia memberikan perhatian kecil kepada efek-efek reorganisasi dari hubungan-hubungan kelompok primer atas status pekerja.

Pencarian untuk penjelasan yang menyebabkan perilaku administrator memimpin peneliti-peneliti psikologi, sosiologi, dan politik. Dengan demikian, menyimpang dari orientasi preskriptif teori klasik dengan lebih banyak ciri deskriptif teori modern. Penulis-penulis, seperti Dwight Waldo, Pandleton Herring, Stephen Bailey, Charles Hyneman, Robert Presthus, dan Simon memimpin kampanye ini.

Sarjana-sarjana tersebut di atas, sepanjang yang berhubungan dengan pertanyaan mengapa administrasi publik merupakan proses politik. Oleh karena itu, ini hanya menyambut konseptualisasi teoretis, administrasi publik secara keseluruhan harus mempertimbangkan dampak dari politik. Politik berhubungan dengan mengatasi bentrokan/perselisihan antarnilai-nilai di mana nilai-nilai merepresentasikan pilihan individual. Oleh karena itu, sulit disatukan, yang menyebabkan tumbuh pesimisme atas dapat dipakainya ilmu ini sebagai suatu kajian. Salah satu sarjana, Herbert Simon menolak pemisahan dengan sengaja antara fakta dan nilai-nilai yang ditanyakan dalam riset. Simon menolak menetapkan nilai-nilai sebagai bidang politik. "Satu cara terbaik" untuk melaksanakan program-program dapat ia pastikan pernah diarahkan. Isi kebijakan telah dihimpun. Secara metodologi dekat dengan Taylor dan Gulick, Simon memberi kesan bahwa faktor-faktor sosial dan psikologi sosial mempengaruhi sikap-sikap pekerja, termasuk analisis deskriptif organisasinya. Pemilihan "satu cara terbaik" untuk mengimplementasikan program akan dipertimbangkan faktor-faktor kemanusiaan sebagai formalitas dari organisasi dan



pembagian kerja. Mengabaikan terhadap faktor-faktor psikologi sosial, dapat mengakibatkan tidak efisiensi.

Seperti teori klasik, sesudah Perang Dunia II teori modern telah disokong oleh riset pribadi. Studi Hawthorne yang terkenal, yang disponsori oleh *Western Electric*, walaupun diselenggarakan antara 1927 dan 1932, ini tidak mendapat perhatian di dalam administrasi publik sampai lama kemudian. Perincian eksperimen diketahui dengan baik. Akhir periode ini, beberapa tahun yang lalu, perilaku empat belas pekerja telah dinilai di bawah berbagai kondisi kerja untuk menentukan efek kondisi kerja yang berubah-ubah atas produktivitas pekerja. Manajemen heran mendengar bahwa faktor-faktor sosial, bukan faktor ekonomi, rasa-rasanya lebih bertanggung jawab atas kondisi perilaku pekerja. Didukung oleh studi lain yang serupa, eksperimen-eksperimen, seperti tersebut mengungkapkan bahwa (1) Norma-norma sosial dibanding dengan kapasitas fisiologis, menentukan tingkat produksi, (2) Penghargaan nonekonomik dan sanksi, lebih banyak dihubungkan dengan tekanan-tekanan kelompok signifikan mempengaruhi perilaku pekerja dan membatasi rencana-rencana insentif ekonomi, dan (3) Sering para pekerja bereaksi bukan sebagai individu, tetapi sebagai anggota suatu kelompok. Studi seperti tersebut menjadikan faktor *human relation* komponen penting dari teori administrasi modern.

Pendekatan hubungan antarmanusia lebih lanjut matang dengan riset dan tulisan para ahli aktualisasi diri, tulisan terbaik diwakili oleh tulisan Abraham Maslow dan Chris Argyris. Ahli teori aktualisasi diri menyatakan bahwa dalam jiwa orang (laki-laki) terdapat suatu hierarki kebutuhan yang mana ia mencoba untuk memuaskannya dengan sebagai pekerja. Di dasar piramida adalah kebutuhan fisik dasar, seperti kebutuhan makanan, pakaian, dan tempat berteduh. Selanjutnya, derajat kebutuhan yang lebih tinggi, ia mencari persahabatan dan kehormatan dari rekan sekerja.

Selanjutnya derajat kebutuhan yang lebih atas, ia memuaskan egonya melalui prestasi kerjanya dan pengakuan dari sesama rekan sekerjanya. Akhirnya, pada tingkat paling atas, orang

mengaktualisasikan dirinya dengan menyatukan kesuksesan dan tanggung jawab di posisinya dengan cita-cita pribadinya.

Inovasi yang baru saja diterima di dalam teori administrasi berakar kuat pada aliran *human relation*. Banyak riset telah difokuskan pada teori-sistem, dengan mana perilaku dipandang sebagai suatu respons dari interaksi dari individu dan agen dengan faktor lingkungan eksternal. Beberapa sarjana menekan teori permainan, dengan mana kompetisi antarindividu untuk berbagai penghargaan yang ditetapkan sendiri, dianalisis secara matematika. Teori keputusan menerapkan sindrom yang kompetitif ini untuk menganalisis peran-peran individu berkenaan dengan keputusan tunggal.

Masing-masing variasi ini berakar pada pemisahan disiplin administrasi publik dari ilmu politik. Meskipun pembagian ini hanya dalam pemisahan format, untuk menyumbang saudara sebidang studi, seperti ekonomi, matematika, sosiologi dan psikologi, hal ini penting untuk kecanggihan studi teori administrasi.



## Latihan 2

---

Untuk lebih memantapkan pemahaman Anda terhadap Kegiatan Belajar 1, kerjakanlah latihan berikut ini!

Coba Anda jelaskan secara singkat beberapa teori yang ada dalam administrasi publik terutama menurut Bailey dan Morrow!

### *Petunjuk Jawaban Latihan*

Bailey menggolongkan teori administrasi publik menjadi berikut ini.

- a. *Deskriptif*, yang menggambarkan secara menyeluruh apa saja yang berkaitan dengan administrasi publik termasuk hubungan administrasi publik dengan lingkungan di luarnya.
- b. *Normatif*, yang menekankan nilai yang menjadi pedoman dalam tindakan yang dilakukan oleh penyelenggara administrasi publik sehingga tindakan administrator tidak melanggar nilai-nilai yang ada dalam masyarakat.
- c. *Asumtif*, menekankan adanya anggapan bahwa administrasi publik dalam menjalankan kegiatannya dibatasi oleh kenyataan yang ada.
- d. *Instrumental*, menekankan perlunya penerapan teknik-teknik manajerial untuk tercapainya efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan



## Rangkuman

---

Menurut Bailey peran teori dalam administrasi publik bisa dilihat dari aspek studi maupun praktik administrasi publik, untuk itu kita perlu mengetahui penggolongan teori dalam studi administrasi publik menurut terminologinya. Ada empat golongan teori menurut Bailey, yaitu teori-teori berikut ini.

1. Deskriptif
2. Normatif.
3. Asumtif.
4. Instrumental.

Morrow memunculkan satu golongan teori di luar empat golongan tersebut di atas, yaitu teori preskriptif.

Peran teori deskriptif lebih menekankan pada penggambaran dan penguraian tentang apa itu administrasi publik, objek studinya, hubungan komponen-komponen di dalam administrasi publik dan hubungan administrasi publik dengan lingkungannya. Teori normatif menekankan pada pembahasan atas jawaban pertanyaan peran apakah yang seharusnya dimainkan oleh administrasi publik dalam menjalankan kegiatannya, dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya.

Peran teori asuntif, menurut Bailey teori asuntif berhubungan dengan pertanyaan untuk apa peran-peran birokrasi publik yang akan dimainkan dalam perubahan kebijakan dan untuk menemukan jawaban bagaimana para administrator telah menyumbang terhadap peran pemerintah modern yang bertindak cepat. Setiap administrator publik mempunyai asumsi-asumsi operasional tentang kebiasaan/kelaziman manusia dan tentang apa yang dikerjakan oleh lembaga, tetapi diselidiki ahli teori administrasi publik yang telah memperhalus proposisi-proposisi yang mereka asumsikan.

Penyempurnaan akhir praktik administrasi akan tergantung pada kemampuan ahli-ahli teori dalam memformulasikan secara konsisten dan memfokuskan atas citra kepribadian orang dan kapasitas lembaga

Peran teori instrumental terutama menyediakan teknik-teknik administrasi manajemen untuk merumuskan tujuan-tujuan kebijakan lebih banyak lagi, hal ini untuk menyalurkan impian-impian mereka. Bailey menyebutnya teori instrumental karena teori ini memfokuskan diri pada usaha-usaha harmonisasi dan koordinasi aparatur administrasi untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Bailey menggarisbawahi pentingnya teori instrumental dalam administrasi publik:

Taylorisme, ajaran Taylor atau sering juga disebut sebagai aliran manajemen ilmiah, menekankan pada peleburan atau penyatuan sumber daya dan tenaga kerja untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya dengan cara yang lebih efisien. Ajaran Taylor menekankan pada manajemen mekanik, ukuran alat-alat kerja, gerakan para pekerja dan *training* pekerja untuk keahlian-keahlian mekanik dan supervisor dengan tujuan untuk memperoleh "satu cara yang terbaik" guna mengimplementasikan suatu kebijakan yang ditetapkan sebelumnya.

Gulick memperkenalkan idenya/gagasannya mengenai POSDCORB, yang direpresentasikan dalam perkataannya "satu rumusan yang dimaksudkan untuk memperhatikan bahwa pekerjaan pimpinan eksekutif itu merupakan unsur-unsur fungsional yang beragam". POSDCORB adalah suatu istilah yang mencakup tanggung-jawab eksekutif atas suatu perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, penyusunan staf, koordinasi, pelaporan, dan penganggaran.

Tulisan Weber menekankan pada deskripsi yang agak preskripsi, yang memusatkan perhatian pada pola-pola kewenangan di dalam birokrasi, Weber menguraikan tiga tipe ideal kewenangan, yaitu tradisional, kharismatik, dan rasional. Masing-masing tipe ideal disesuaikan dengan kegunaan dan urgensinya. Weber menemukan hal ini dalam studinya di masyarakat yang beragam.

Model Weberian yang dilambangkan oleh praktik demokrasi Barat, ini sebagai model rasional dengan tekanannya pada aturan-aturan dan prinsip-prinsip legal formal. Malahan sebagai pemberian status dan kewenangan ke individu-individu. Masyarakat Barat memuja-muja tata hukum meskipun ini abstrak dan tidak berkepribadian. Ciri-ciri lain model rasional termasuk di dalamnya pembagian kerja secara ilmiah, hierarki hubungan atasan-bawahan, pemilihan pegawai berdasarkan jasa sebagai lawan patronase (perlindungan).

Simon memberi kesan bahwa faktor-faktor sosial dan psikologi sosial mempengaruhi sikap-sikap pekerja, termasuk analisis deskriptif organisasinya. Pemilihan “satu cara terbaik” untuk mengimplementasikan program akan dipertimbangkan faktor-faktor kemanusiaan sebagai formalitas dari organisasi dan pembagian kerja. Mengabaikan terhadap faktor-faktor psikologi sosial, Simon membantah, dapat menghasilkan kurang dari pada banyak, efisiensi.

Maslow dan Chris Argyris adalah ahli teori aktualisasi diri menyatakan bahwa dalam jiwa orang (laki-laki) terdapat suatu hierarki kebutuhan yang mana ia mencoba untuk memuaskannya dengan sebagai pekerja. Di dasar piramida adalah kebutuhan fisik dasar, seperti kebutuhan makanan, pakaian, dan tempat berteduh. Selanjutnya, derajat kebutuhan yang lebih tinggi, ia mencari persahabatan dan kehormatan dari rekan sekerja.

Selanjutnya derajat kebutuhan yang lebih atas, ia memuaskan egonya melalui prestasinya kerjanya dan pengakuan dari sesama rekan sekerjanya. Akhirnya, pada tingkat paling atas, orang mengaktualisasikan dirinya dengan menyatukan kesuksesan dan tanggung jawab di posisinya dengan cita-cita pribadinya.

## Kunci Jawaban Tes Formatif

---

### *Tes Formatif 1*

Dari definisi Sondang Siagian, diketahui bahwa unsur administrasi adalah:

- a. adanya 2 manusia atau lebih;
- b. adanya tujuan yang hendak dicapai;
- c. adanya tugas-tugas yang harus dilaksanakan;
- d. adanya peralatan dan perlengkapan untuk melaksanakan tugas tersebut.

Dari unsur-unsur di atas maka diketahui hal-hal berikut ini.

- a. Dalam pasar memang terdapat kegiatan yang dilakukan oleh 2 orang atau lebih, namun jumlah manusia yang banyak tersebut dilakukan sendiri-sendiri, tidak dalam kelompok yang sama dan kegiatannya juga sangat bervariasi, padahal kegiatan dalam administrasi memerlukan adanya kerja sama orang-orang dalam suatu kelompok tertentu.
- b. Karena tidak ada kelompok yang sama sehingga tujuan dari setiap orang dalam pasar juga tidak sama, ada yang bertujuan ingin membeli, dan ada pula yang menjual atau melakukan kegiatan masing-masing yang berbeda-beda satu dengan lainnya.
- c. Yang ada dalam kegiatan dalam pasar adalah kegiatan jual beli atau kegiatan perdagangan walaupun dalam transaksi tersebut terdapat peralatan atau perlengkapan yang digunakan.

Dari analisis di atas maka dapat dikatakan bahwa kegiatan di pasar bukanlah kegiatan administrasi karena tidak memenuhi unsur-unsur administrasi, seperti yang disampaikan oleh Sondang Siagian.

## Daftar Pustaka

---

Ali Mufiz. (2004). *Pengantar Administrasi Negara*. Jakarta: Pusat Penerbitan Universitas Terbuka.

Frederickson, H. George. (1984). *Administrasi Negara Baru* (diterjemahkan oleh Al Khozei Usman). Jakarta: LP3ES.

Harmon, Michael M. and Mayer, Richard T. (1986). *Organization Theory for Public Administration*. Toronto: Little, Brown and Company.

Henry, Nicholas. (1988). *Administrasi Negara*. (Diterjemahkan oleh Luciana D. Lontoh). Jakarta: CV Rajawali.

Hughes, Owen E. (1994). *Public Management and Administration, An Introduction*. New York: St. Martin's Press Inc.

Morow, William L. (1975). *Public Administration, Politics and The Political System*. New York: Random House Inc.

Pamudji. (1985). *Ekologi Administrasi Negara*. Jakarta: PT Bina Aksara.

Shafritz, Jay M. and Russell, EW. (1997) *Introducing Public Administration*. New York: Addison-Wesley Educational Publishers Inc.



Siagian, Sondang P. (1971). *Filsafat Administrasi*. Jakarta: Gunung Agung.

Stoner, James AF. (1982). *Manajemen (Jilid 1)* (diterjemahkan oleh Agus Maulana MSM, Hendaridi, dan Kristina). Jakarta: Erlangga.

The Liang Gie. (1979). *Unsur-unsur Administrasi*. Yogyakarta: Karya Kencana.

Waldo, Dwight. (1971). *Pengantar Studi Public Administration* (Terjemahan oleh Slamet W. Atmosoedarmo). Jakarta: Tjemerlang.